

# THỊ TRƯỜNG, NHÀ NƯỚC VÀ NGƯỜI DÂN

KINH TẾ HỌC

VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

DIANE COYLE

Người dịch: TS. Dương Hải Hà, TS. Lê Minh Toàn,

ThS. Nguyễn Thị Vân Anh

Người hiệu đính: Tô Hoàng Việt Linh



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chủ trách nhiệm xuất bản  
GIÁM ĐỐC - THỦ NGHỆ BIÊN TẬP  
PGS.TS. PHẠM MINH TÙN

Chủ trách nhiệm in ấn  
Y VIÊN HỘI NGHỆ BIÊN TẬP - XUẤT BẢN  
TS. VÕ VĂN BÉ

Biên tập in ấn:	ThS. PHẠM THỊ KIM HU
	ThS. NGUYỄN THỊ HỒ BÌNH
	TRẦN THỊ THANH PHI T
	HOÀNG NGUYỄN CẨM P
	NGUYỄN VI THÀ
Trình bày bìa:	NGHỆ NG MAI
Chân bút vi tính:	NGUYỄN THU THAO
c sách mua:	TRẦN THỊ THANH PHI T
	HOÀNG NGUYỄN CẨM P
	TRẦN PHAN BÍCH LIU

---

Số ng ký kết hợp đồng xuất bản: 2650-2022/CXBIPH/23-106/CTQG.  
Số quyển sách xuất bản: 1553-Q/NXBCTQG, ngày 09/8/2022.  
Nơi lưu trữ: tháng 8 năm 2022.  
Mã ISBN: 978-604-57-7951-4.

THỊ TRƯỜNG,  
NHÀ NƯỚC  
VÀ  
NGƯỜI DÂN

KINH TẾ HỌC

VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG



# THỊ TRƯỜNG, NHÀ NƯỚC VÀ NGƯỜI DÂN

KINH TẾ HỌC

VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG

DIANE COYLE

*Người dịch: TS. Dương Hải Hà, TS. Lê Minh Toàn,*

*ThS. Nguyễn Thị Vân Anh*

*Người hiệu đính: Tô Hoàng Việt Linh*

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT  
Hà Nội - 2021

**Markets, State, and People: Economics for Public Policy**

Copyright © 2020 by Princeton University Press

**All rights reserved. No part of this book may be reproduced or  
transmitted in any form or by any means, electronic or  
mechanical, including photocopying, recording or by any  
information storage and retrieval system, without permission in  
writing from the Publisher**

**Thị trường, Nhà nước và người dân: Kinh tế học về chính sách công**

Cuốn sách được xuất bản theo hợp đồng bản quyền giữa  
Princeton University Press và Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật  
Bản quyền tiếng Việt © Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.

**Đã đăng ký bản quyền. Không phần nào trong cuốn sách này được  
sao chép hoặc chuyển sang bất cứ dạng thức hoặc phương tiện nào,  
dù là điện tử hay cơ học, bao gồm sao chép, ghi âm hay bất cứ  
hệ thống phục hồi và lưu trữ thông tin nào nếu không có sự cho phép  
bằng văn bản của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật**

## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Nhà nước, thị trường và xã hội là một trong các mối quan hệ lớn, cơ bản ở nước ta, đòi hỏi phải giải quyết hài hòa trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội. Việc nắm vững và xử lý tốt mối quan hệ này có ý nghĩa rất quan trọng, góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển nhanh, bền vững. Trong quá trình ấy, yêu cầu cấp thiết đặt ra hiện nay, cả về lý luận lẫn thực tiễn, là cần nghiên cứu một cách có hệ thống, nhận diện rõ mối quan hệ ba bên giữa Nhà nước, thị trường và xã hội, tạo cơ sở khoa học cho những giải pháp xử lý hài hòa, đồng bộ, phát huy được những mặt tích cực của mối quan hệ này và phòng, tránh được những hệ lụy tiêu cực phái sinh.

Để giúp bạn đọc có thêm tài liệu tham khảo về những vấn đề trên, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách *Thị trường, nhà nước và người dân: Kinh tế học về chính sách công* của tác giả Diane Coyle. Cuốn sách được dịch từ nguyên bản tiếng Anh có tựa đề *Markets, State, and People: Economics for Public Policy* do Princeton University Press ấn hành năm 2020.

Nội dung cuốn sách đề cập đến các vấn đề: nhà nước và thị trường, xem xét vai trò tương đối của chính phủ, khu vực tư nhân và thị trường trong nền kinh tế; cách thức mà các chính sách làm cho thị trường hoạt động hiệu quả; vai trò của chính phủ trong sản xuất; nghiên cứu các loại hình khác của thể chế kinh tế để tổ chức hành động tập thể; các chính sách hành vi với lập luận là con người không phải lúc nào cũng hành động như những người

tối đa hóa tư lợi, tối đa hóa lý trí; mô tả những thách thức chính sách mà các chính phủ tự đặt ra: giảm nghèo và hạn chế bất bình đẳng; vai trò của nhà nước và thị trường trong trật tự của nền kinh tế từ góc độ thất bại của chính phủ; đưa ra bằng chứng và các chính sách kinh tế...

Mặc dù các dịch giả, người hiệu đính và biên tập viên đã hết sức cố gắng để truyền tải ý nghĩa của các thuật ngữ chuyên ngành và nội dung của cuốn sách sao cho sát với bản gốc nhưng khó tránh khỏi còn hạn chế, thiếu sót trong quá trình biên dịch và biên tập. Nhà xuất bản mong nhận được ý kiến đóng góp của độc giả để hoàn thiện nội dung cuốn sách trong lần xuất bản sau.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

*Tháng 11 năm 2021*  
NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

# **MỤC LỤC**

<i>Lời nói đầu</i>	10
Chương 1. Nhà nước và thị trường	13
Chương 2. Làm cho thị trường hoạt động: điều tiết và cạnh tranh	72
Chương 3. Vai trò của chính phủ trong sản xuất	144
Chương 4. Lựa chọn tập thể	198
Chương 5. Các chính sách hành vi	249
Chương 6. Nghèo đói, bất bình đẳng và vai trò của nhà nước	290
Chương 7. Sự thất bại của chính phủ	362
Chương 8. Bằng chứng và các chính sách kinh tế	418
<i>Lời cảm ơn</i>	471
<i>Phụ lục:</i> <i>Thặng dư của người tiêu dùng và săn sàng chi trả/ Săn sàng chấp nhận</i>	473
<i>Các thuật ngữ chuyên ngành</i>	477



## LỜI NÓI ĐẦU

Kinh tế học có ảnh hưởng mạnh mẽ đến cuộc sống của chúng ta, phần lớn là vì nó có ảnh hưởng rất lớn đến việc định hình các quyết định của chính phủ, và những quyết định này ảnh hưởng đến mọi hoạt động của con người. Sức mạnh ngày càng tăng của tư duy kinh tế phản ánh sự gia tăng số lượng các nhà kinh tế học được các chính phủ và các cơ quan công quyền sử dụng trong những năm gần đây. Nhiều, mà có lẽ là hầu hết các quyết định chính sách hợp lý dựa trên các điều kiện kinh tế.

Liệu có nên để nhiều tác động của chính phủ đến cuộc sống của chúng ta hay không là một vấn đề tranh luận, và chia ra nhiều trường phái chưa từng thấy. Tuy nhiên, một trong những điểm tôi đưa ra trong cuốn sách này là bất kỳ quyết định nào của các cá nhân đều ảnh hưởng đến người khác vì chúng ta sống trong cộng đồng và xã hội. Vì vậy, ngay cả những người ủng hộ trường phái “Ít” chính phủ hơn cần phải xem xét các quyết định lựa chọn được đưa ra như thế nào. Theo truyền thống, thị trường thể hiện như một phương án thay thế: nhà nước hoặc thị trường chứng minh cách tốt nhất tổ chức các hoạt động kinh tế hoặc một tập hợp các lựa chọn. Nhưng đây là một suy nghĩ sai lầm về cách xã hội sử dụng tổ hợp các nguồn lực có sẵn để đạt được kết quả tốt nhất có thể cho các thành viên. Ở mỗi quốc gia và cộng đồng, sự kết hợp của thị trường tư nhân, hoạt động của chính phủ và các tổ chức phi chính phủ quyết định đến kết quả kinh tế. Các chính sách công tốt nhận ra rằng,

đôi khi các mô hình thay thế và hỗ trợ lẫn nhau. Các quy định là cơ sở cần thiết cho các thị trường hoạt động. Các chuẩn mực xã hội mạnh mẽ có thể làm cho các quy định trở nên không cần thiết và thị trường hoạt động tốt hơn. Tương tự, các quy định có thể làm cho chính sách hiệu quả hơn - ví dụ, một khoản thuế nhỏ đánh vào túi nilon và một quy định về hạn chế hút thuốc ở nơi công cộng đã chứng tỏ những biện pháp can thiệp chính sách mạnh mẽ vì chúng hoạt động trong bối cảnh các chuẩn mực xã hội thay đổi. Hơn nữa, thị trường và chính phủ thường “thất bại” trong những hoàn cảnh giống hệt nhau, vì những lựa chọn cơ bản là khó khăn. Thị trường, chính phủ và các chuẩn mực hoặc sở thích xã hội là các yếu tố chúng ta lựa chọn cho các mô hình tổ chức xã hội khác nhau.

Một yếu tố quan trọng khác về sự khôn ngoan của chính sách công là nhận ra rằng, chính sách “tốt nhất” không hoàn toàn là các quyết định mang tính kỹ thuật, vì chúng liên quan đến các giá trị và các cân nhắc về đạo đức. Điều này bao gồm sự lựa chọn xã hội về phương tiện lựa chọn “tốt nhất”, vì sự xung đột lợi ích là không thể tránh khỏi trong tất cả nền kinh tế. Các nhà kinh tế học cố gắng đưa ra lời khuyên dựa trên bằng chứng và khách quan nhất có thể nhưng không nên tuyên bố quá mức. Một phần lý do của những cuộc đối đầu chính trị mà chúng ta đang thấy ở nhiều nước phương Tây là sự tức giận dồn nén về những khẳng định lặp đi lặp lại rằng phán quyết của “các chuyên gia” phải lấn át mọi thứ khác. Các chuyên gia hiểu rõ hơn về nhiều thứ so với một công dân bình thường, hoặc thậm chí là một chính trị gia bình thường, nhưng có những đánh đổi về giá trị cũng như lợi ích kinh tế. Có một truyền thống lâu đời trong kinh tế học là tranh luận về “phúc lợi xã hội” và các lựa chọn xã hội, có vẻ như lắng dần trong thời gian gần đây lại đang có dấu hiệu hồi sinh.

Điểm thứ ba tôi nhấn mạnh ở đây là vấn đề lịch sử và địa lý. Ý tưởng cũng vậy. Ngay cả khi các chính sách hoặc phương pháp tiếp cận đồng thuận phải đúng đắn hoặc có thể xác định rõ ràng; thực trạng thay đổi. Nền kinh tế thay đổi đặc tính của nó theo thời gian, thị hiếu và sở thích thay đổi, khủng hoảng xảy ra, - tất cả điều đó có nghĩa là có những sự khác biệt lớn giữa lựa chọn chính sách khác nhau ở các nước khác nhau và tại các thời điểm khác nhau. Có một sự ảnh hưởng lẫn nhau giữa các sự kiện, ý tưởng kinh tế, và cách tiếp cận chính sách, đặc biệt khi có những thay đổi quan trọng. Cuộc đại suy thoái là một ví dụ về cuộc khủng hoảng đã làm thay đổi sâu sắc tư duy kinh tế và kết quả chính trị, và cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 cũng có ý nghĩa quyết định tương tự. Sự thay đổi công nghệ có ảnh hưởng tương tự, và ảnh hưởng liên tục của công nghệ số cũng sẽ chứng minh sự thay đổi cách ra quyết định đã và sẽ thực hiện trong tương lai.

Một cuốn sách kinh tế học về chính sách công bao phủ nhiều vùng rộng lớn. Cuốn sách này có thể bỏ sót nhiều, gồm một vài chính sách mà các sách truyền thống đã đề cập, như các chính sách vĩ mô hay cơ sở lý luận lớn về thuế. Cuốn sách này tập trung vào kinh tế vi mô ứng dụng. Đây không phải là sách kỹ thuật cho nên mọi người không học về kinh tế đều có thể sử dụng, họ có thể bỏ qua các phương trình, nhưng cuốn sách cũng mang lại cho những người đang hoặc đã từng là sinh viên kinh tế với một góc nhìn rộng hơn là những gì họ đã được học về các vấn đề mà các nhà hoạch định chính sách đối mặt. Mỗi chương đều có những gợi ý để bạn đọc có thể đọc thêm, gồm cả các tài liệu chuyên môn khác. Các ví dụ rút ra từ nhiều quốc gia khác nhau, mặc dù chủ yếu là từ các nền kinh tế phát triển, vì các nền kinh tế đang phát triển có những đặc điểm và thách thức riêng. Tôi là một nhà kinh tế

học người Anh và nhà hoạch định chính sách, nên những thảo luận về sự suy thoái lịch sử và phương pháp tiếp cận chính sách tập trung vào Vương quốc Anh.

Bốn chương đầu tiên trình bày về cách xã hội tổ chức sử dụng nguồn lực. Chương 1 trình bày về kinh tế học cơ bản, gồm cách tiếp cận của các nhà kinh tế học đối với phúc lợi xã hội, hoặc có nghĩa là cách để đạt được kết quả kinh tế tốt hơn. Chương 2, 3 và 4 xem xét hoạt động của thị trường; sự lựa chọn về thời điểm để nhà nước tham gia trực tiếp vào sản xuất kinh tế hoặc điều tiết thị trường, nơi mà khó xảy ra cạnh tranh; và các trường hợp khi tổ chức hoạt động kinh tế phi thị trường và phi nhà nước.

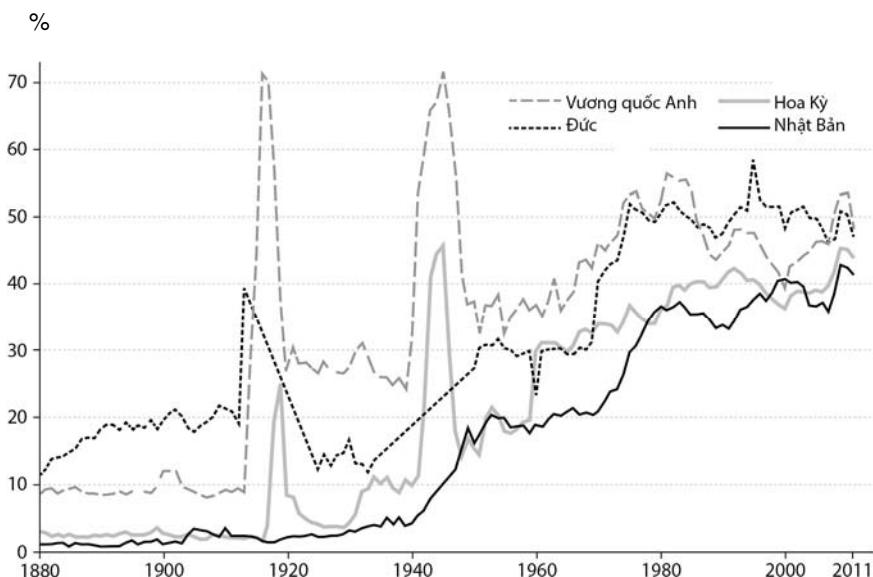
Các Chương còn lại của cuốn sách đánh giá các thách thức chính hiện tại khi hoạch định chính sách. Một là, Chương 5 thảo luận thách thức, khám phá về kinh tế học hành vi đặt ra đối với cách mà các nhà kinh tế học cần suy nghĩ khi phân tích chính sách. Đây là một lĩnh vực nghiên cứu sôi nổi với nhiều câu hỏi chưa được giải đáp. Hai là, Chương 6 phân tích vấn đề cấp bách về thực trạng nghèo đói ở các nước giàu, mối đe dọa đối với việc làm của tầng lớp trung lưu và sự bất mãn do bất bình đẳng ngày càng tăng. Những vấn đề này là kết quả của thay đổi công nghệ, toàn cầu hóa và các lựa chọn chính sách; giúp giải thích cho thời kỳ hỗn loạn chính trị hiện nay ở phương Tây. Chương 7 chỉ ra một thách thức lâu dài là sự thất bại phổ biến của chính quyền - các quyết định ban đầu với những hiệu quả không có chủ đích hoặc phản tác dụng là một điều không đổi trong chính sách công. Chương cuối cùng xem xét vai trò của bằng chứng trong việc định hướng các chính sách kinh tế: cách sử dụng trong thực tiễn, cách nên được sử dụng và những hạn chế.

## CHƯƠNG 1

# Nhà nước và thị trường

Chương này đặt trong bối cảnh xem xét một trong những vấn đề cơ bản trong kinh tế học về chính sách công: vai trò tương đối của chính phủ và khu vực tư nhân, hoặc thị trường, trong nền kinh tế là gì? Lý thuyết kinh tế cung cấp một số công cụ để phân tích câu hỏi trên, vì vậy Chương này đưa ra khái niệm cơ bản về kinh tế học phúc lợi - nói cách khác, phân tích hiệu quả kinh tế và các tiêu chí để đánh giá rằng liệu có phải cái gì đó làm cho xã hội tốt hơn hay không (Những độc giả đã tham gia các khóa học về kinh tế học vi mô trước đây sẽ quen thuộc với điều này). Lý thuyết này, hiểu theo nghĩa đen, ngũ ý rằng thị trường cạnh tranh sẽ mang lại phúc lợi xã hội cao nhất; nhưng có hai cạm bẫy khi có một quan điểm quá đơn giản về lý thuyết kinh tế, vì nó dựa trên một số giả định mạnh mẽ. Một cạm bẫy kết luận rằng, có càng nhiều thị trường thì càng tốt, trên thực tế, có rất nhiều “thất bại thị trường”. Ngược lại, có kết luận rằng, chính phủ có thể tìm cách sửa chữa mọi thất bại của thị trường; vì sự thất bại của chính phủ đang lan rộng. Trên thực tế, các nhà kinh tế thực hành sử dụng lý thuyết này như một cơ sở lý luận để phân tích các vấn đề chính sách hơn là một sự hướng dẫn để giải quyết chúng. Bên cạnh đó, khi đưa ra sự lựa chọn chính

sách, nếu chỉ phân tích khía cạnh kinh tế thôi thì chưa đủ cung như sẽ là thiếu sót nếu không có một cuộc tranh luận chính sách thường gặp về vai trò thích hợp của nhà nước và thị trường. Vì vậy, Chương này cũng thảo luận về cách mà các sự kiện lịch sử hay chính trị và tư duy kinh tế ảnh hưởng lẫn nhau, giúp giải thích sự khác nhau trong các biện pháp can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế theo thời gian và giữa các quốc gia. Chương này kết luận bằng cách xem xét ví dụ về dạng thất bại cụ thể của thị trường: ngoại tác và hàng hóa công cộng.



**Hình 1.1. Tổng chi tiêu của chính phủ, bao gồm lãi suất tính theo phần trăm GDP**

Nguồn: Dữ liệu Ban tài chính IMF, dựa trên biểu đồ tại <https://ourworldindata.org/public-spending>.

Chính phủ can thiệp vào nền kinh tế bằng nhiều cách. Ví dụ, chi tiêu chính phủ chiếm tỷ trọng cao trong thu nhập

quốc dân ở tất cả các nền kinh tế phát triển, từ 28,7% (Ireland) đến 57% (Phần Lan) vào năm 2015, và quy mô chi tiêu này so với nền kinh tế đã có xu hướng tăng lên theo thời gian, cũng như tăng và giảm theo chu kỳ kinh doanh (Hình 1.1). Chi tiêu dành cho nhiều dịch vụ: quốc phòng, hệ thống luật pháp, cảnh sát, giáo dục, y tế, hữu trí, dịch vụ chính quyền địa phương, đường sá và kết cấu hạ tầng, lương hưu, phúc lợi an sinh xã hội, trợ cấp cho các hoạt động hoặc ngành nghề nhất định, và những thứ khác nữa. Hầu hết các nguồn thu được tăng lên (mặc dù đôi khi ít hơn, vì thâm hụt ngân sách là vấn đề bình thường) thông qua một loạt các loại thuế, giấy phép và lệ phí. Tất cả những cách này đều ảnh hưởng đến sự lựa chọn của các cá nhân, hộ gia đình và doanh nghiệp vì chúng ảnh hưởng đến động lực của người dân. Một số phương pháp đánh thuế và chi tiêu nhằm mục đích phân phối lại tiền từ người giàu sang người nghèo. Sự vượt chi so với thu được trả bằng tiền đi vay trên thị trường tài chính, và khoản vay này của chính phủ có thể ảnh hưởng đến lãi suất mà khu vực tư nhân đi vay phải trả cho các khoản vay của họ.

Tuy nhiên nếu chỉ tập trung vào việc đánh thuế và chi tiêu của chính phủ sẽ bỏ lỡ một phần rất lớn sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế. Chính phủ ban hành và thực thi các luật và chi phối cách vận hành các công ty kinh doanh và cách bảo vệ người tiêu dùng. Chính sách cạnh tranh nhằm ngăn chặn các doanh nghiệp phát triển quá mạnh gây thiệt hại cho người tiêu dùng hoặc các cơ quan quản lý. Luật lao động nhằm bảo vệ người lao động khỏi bị bóc lột hoặc phân biệt đối xử. Các cơ quan chính phủ

ban hành các tiêu chuẩn kỹ thuật và an toàn. Các chuyên gia trong các lĩnh vực khác nhau phải có giấy phép hoạt động, vì lợi ích của việc bảo vệ người tiêu dùng. Do đó chính phủ tác động đến thời gian và cách thức làm việc của mọi người, cách doanh nghiệp tuyển dụng, những thứ chúng ta có thể mua, giá chúng ta phải trả, cách sản xuất hàng hóa, những thông tin nào phải được các cơ quan chức năng giải quyết, và hơn thế nữa. Hộp 1.1 liệt kê nhiều cách chính phủ tác động đến nền kinh tế. Không dễ dàng để đo lường phạm vi của tất cả các cách can thiệp này, hoặc so sánh giữa các quốc gia, ví dụ như độ dài của cuốn các quy tắc về các dịch vụ tài chính hay mã số thuế ở nhiều quốc gia đang tăng đều đặn. Trong mọi trường hợp, chính phủ đều can thiệp sâu vào nền kinh tế.

Đôi khi các chính sách kinh tế dường như là khó lường, và người dân thường phản ứng theo cách không lường trước được hành động cụ thể của chính phủ. Thuế cao chưa bao giờ là phổ biến và trong quá khứ đã cao hơn nhiều so với bây giờ. Năm 1966, mức thuế thu nhập cao nhất (cận biên) là 91% ở Hoa Kỳ và 98% ở Vương quốc Anh. Không có gì ngạc nhiên khi ban nhạc The Beatles viết bài hát “Taxman” (trong album Re-volver) phàn nàn về gánh nặng thuế. Björn Ulvaeus, ngôi sao nhạc pop của nhóm nhạc Thụy Điển ABBA đã tiết lộ (trong cuốn sách năm 2014) rằng, họ mặc trang phục biểu diễn thái quá như thế vì chi phí quần áo của họ là trang phục không thể mặc trong cuộc sống hàng ngày bị áp thuế. “Theo quan điểm của tôi, chúng tôi trông giống như những kẻ dở hơi trong những năm đó. Không ai có thể ăn mặc xấu trên sân khấu như thế”.

Các doanh nghiệp liên tục phàn nàn về gánh nặng quy định, cũng không ngừng kêu gọi chính phủ đầu tư nhiều hơn vào nghiên cứu hoặc đầu tư kết cấu hạ tầng như cầu đường hoặc hỗ trợ các sản phẩm sáng chế. Đôi khi chính sách hoàn toàn phản tác dụng trong khi các chính sách khác lại có hiệu quả đáng kinh ngạc, xem Hộp 1.2.

### **Hộp 1.1. Ví dụ về phạm vi can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế**

Chi tiêu cho các dịch vụ như sức khỏe, giáo dục, nhà cửa, quân đội, cảnh sát, xử lý rác thải, chiếu sáng công cộng, công viên, dịch vụ xã hội, đường sá, tư pháp, nhà tù và hơn thế nữa;

Đánh thuế/cấp phép - nhiều loại thuế, phí, đấu giá;

Trợ cấp và ưu đãi thuế cho các hoạt động cụ thể;

“Phúc lợi nhà nước” - phúc lợi, trợ cấp tuổi già, phân phối lại thu nhập;

Quy định - về nhiều hoạt động;

Chính sách cạnh tranh - kiểm soát sáp nhập, điều tra thị trường, chống độc quyền;

Sở hữu công và tư nhân hóa các tập đoàn nhà nước, ký hợp đồng bên ngoài về các hoạt động công, các sáng kiến tài chính tư nhân;

Định hướng thị trường - khung pháp lý, quy tắc tiếp quản, luật sở hữu trí tuệ;

Cấp bằng sáng chế, bản quyền;

Thiết lập tiêu chuẩn kỹ thuật;

Thuyết phục và “kiến trúc lựa chọn” - chiến lược thông tin sức khỏe y tế công;

Đầu tư (kết cấu hạ tầng, nghiên cứu).

### Hộp 1.2. Những thất bại và thành công của chính sách

Chương trình “Cash for Clunkers” được giới thiệu ở Hoa Kỳ vào năm 2008, nhằm mục đích tăng doanh thu của các nhà sản xuất ôtô đang gặp khó khăn bằng cách khuyến khích người Mỹ kinh doanh ôtô cũ của họ để lấy những mẫu xe ít tác động đến môi trường hơn. 3 tỷ USD đã được chi để trợ cấp với hạn mức tối đa là 4.500 USD cho những người đổi “chiếc xe” của họ để lấy một chiếc ôtô mới tiết kiệm nhiên liệu. Về lý thuyết, chương trình sẽ đạt hai mục tiêu: tăng doanh thu cho các hãng sản xuất ôtô và đóng góp vào việc chống lại biến đổi khí hậu và ô nhiễm bằng cách loại bỏ dùng xe cũ.

Tuy nhiên, chương trình dẫn đến việc mọi người chuyển sang mua ôtô mới và chuyển sang mua xe rẻ hơn, do tình hình kinh tế yếu kém vào thời điểm đó. Chương trình này đã làm giảm doanh thu của ngành, ước tính vài tỷ đôla so với những gì họ đã có thể có nếu không có chương trình này. Những chiếc xe mới ít gây hại cho môi trường hơn, nhưng vì một chính sách “xanh” Cash for Clunkers đã không hiệu quả về mặt chi phí. Không nghi ngờ gì nữa, đó là một thất bại về chính sách\*.

Mặt khác, đánh thuế thấp đối với túi nhựa dường như là một chính sách có hiệu quả cao. Ngay cả khi thuế ở mức thấp, chính sách đã làm giảm đi số lượng túi sử dụng một lần mà người mua sắm sử dụng. Các loại thuế này làm tăng nguồn thu cho chính phủ theo cách không thể gây tranh cãi. Tại Washington, DC, mức thuế 5 xu đã làm giảm 60% việc sử dụng túi nhựa mang đi mua sắm. Ireland đã áp dụng mức thuế 22 xu (euro) vào năm 2002, gần như loại bỏ việc sử dụng túi nhựa. Phí 5 xu ở Anh làm giảm 85% việc sử dụng túi nhựa và khuyến khích Chính phủ đề xuất tăng mức phí lên 10 xu. Mục đích của các loại phí này là để giảm nguồn chất thải không thể phân hủy này, thường gây hại cho động vật hoang dã và

chính sách này có hiệu quả cao về vấn đề này. Tuy nhiên, vải bạt thay thế và các loại túi khác cũng có tác động đến môi trường trong quá trình sản xuất và tiêu hủy chúng; có thể có sự đánh đổi giữa các mục tiêu môi trường\*\*.

\* Mark Hoekstra, Steven L., Puller, và Jeremy West (2017) “Cash for Corollar: When stimulus Reduces Spending”, *American Economic Journal: Applied Economics*, no. 3: 1-35.

\*\* The UK's experience (<https://www.gov.uk/government/news/plastic-bag-sales-in-big-seven-supermarkets-down-86-since-5p-charge>) is similar to Ireland's (<https://dccaе.gov.ie/en-ie/environment/topics/waste/litter/plastic-bags/Pages/default.aspx>) and to us cities such us Washington, DC (<https://doee.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/ddoe/documents/0%20BL%20Survey%20Overview%20Fact%20Sheet.pdf>).

Trong các khóa học kinh tế công truyền thống, các hoạt động của chính phủ được chia thành ba “nhánh”: ổn định, phân phối và phân bổ. Điều đầu tiên trong số này liên quan đến chính sách kinh tế vĩ mô, hướng tới mức độ việc làm cao và ổn định, tăng trưởng ổn định và lạm phát. Cuốn sách này không đề cập đến sự ổn định kinh tế vĩ mô. Nó cũng không bao gồm nhiều vấn đề quan trọng khác của các khóa học truyền thống, cơ cấu thuế và các nguồn thu thuế, vốn là trọng tâm của phân tích chính sách tài khóa. Thay vào đó, trọng tâm là phân phối và phân bổ: Cái gì được sản xuất, bằng cách nào và bởi ai? Và làm thế nào với những gì được sản xuất ra, phân phối giữa các thành viên khác nhau của xã hội? Do đó, vấn đề cơ bản ở đây là việc sử dụng tập thể và sử dụng tài nguyên của một số lượng lớn các cá nhân trong xã hội - nền kinh tế được tổ chức như thế nào? Kinh tế học đặt ra những câu hỏi về hiệu quả và bình đẳng (hay nói cách khác là công bằng). Các nhà kinh tế thường tập trung vào các

câu hỏi về hiệu quả, hành động như thế chúng có thể được tách biệt khỏi các phán đoán về phân bổ và công bằng, nhưng trên thực tế không thể đưa ra bất kỳ kết luận chính sách nào mà không đưa ra các đánh giá về giá trị. Hầu như bất kỳ sự thay đổi chính sách nào cũng tạo ra người thắng và kẻ thua.

Do đó, đầu tiên là đặt câu hỏi làm thế nào một xã hội có thể hoặc điều hành sản xuất và tiêu dùng - nền kinh tế - theo cách tốt nhất. Đây có vẻ là một loại câu hỏi thực tế, nhưng ở nhiều quốc gia, là tranh cãi về mặt chính trị. Mọi người có những quan điểm trái ngược nhau tại bất kỳ thời điểm nào và các phương thức tổ chức kinh tế mà xã hội lựa chọn khác nhau theo các tiêu chí khác nhau trong lịch sử và ở các quốc gia khác nhau.

Những hoạt động nào nên được chính phủ điều hành, thị trường điều chỉnh, hoặc theo một số cách khác? (và, ngoài ra, “chính phủ” hoặc “thị trường” có nghĩa là gì, và có những cách khác nào? Những câu hỏi này sẽ được phân tích thêm). Nếu chính phủ can thiệp, cách tốt nhất là để cố gắng đạt được một số kết quả mong muốn về mặt xã hội như sở hữu công cộng, cung cấp dịch vụ công, quy định, thuế, trợ cấp, hoặc một số công cụ chính sách khác? (và liệu kết quả mong muốn có rõ ràng hay còn có những mục tiêu cạnh tranh, thậm chí mâu thuẫn với nhau không?). Cách các nhà kinh tế trả lời những câu hỏi này đã thay đổi đáng kể theo thời gian. Điều này là do xảy ra các sự kiện lớn, chẳng hạn như khủng hoảng tài chính hoặc chiến tranh, và vì hoạt động chính trị phản ứng với sự kiện. Đó cũng là bởi vì tư duy kinh tế thay đổi, khi các ý tưởng phản ứng với các sự kiện và cũng như các xu hướng chính trị. Việc theo dõi những thay đổi trong tư duy kinh tế là quan trọng, vì lý do thay đổi

cho thấy một số vấn đề cơ bản trong việc xác định các chính sách công. Nó cũng quan trọng vì thông điệp chính trong cuốn sách này là có nhiều vấn đề chính sách mà kinh tế học không có câu trả lời phù hợp ở mọi thời đại. Câu trả lời đúng cuối cùng là tùy thuộc vào bối cảnh và các lựa chọn chính trị. Đồng thời, sự phân tích kinh tế có thể cung cấp những phân tích và thực nghiệm giúp cho những lựa chọn này phù hợp. Mục đích của kinh học về chính sách công là kết hợp tính chặt chẽ của kỹ thuật này với sự nhạy cảm trong bối cảnh cụ thể.

## Mục tiêu xã hội

Đánh giá sự thành công và thất bại trong chính sách phải bắt đầu với những mục đích cuối cùng. Xã hội được thúc đẩy bởi các mục tiêu hoặc giá trị khác nhau tại các thời điểm khác nhau. Một số trong số đó, như lòng yêu nước, sức mạnh quốc gia hoặc danh dự, có rất ít liên quan đến kinh tế, và thậm chí có thể gây thiệt hại cho nền kinh tế. Mục đích mà các nhà kinh tế học đóng góp vào sự thảo luận là *hiệu quả, bình đẳng hoặc công bằng*, và bảo đảm hỗ trợ lẫn nhau trước những bất ổn trong cuộc sống; và có lẽ cả *sự gắn kết xã hội* hoặc *sự tham gia của công dân*, và *sự tự do*.

Những mục đích này có thể xung đột với nhau. Rõ ràng, một số trong số đó không chỉ là những câu hỏi kinh tế mà còn là những câu hỏi về đạo đức. Kinh tế học có xu hướng cho rằng các câu trả lời về các câu hỏi đạo đức hoặc chính trị, đòi hỏi các phán đoán giá trị, phần lớn có thể tách rời các câu trả lời về các câu hỏi kinh tế kỹ thuật thuần túy. Giả định này không phải lúc nào cũng hợp lý, mặc dù chắc chắn chúng ta

mong muốn tiến hành phân tích chính sách kinh tế một cách khách quan nhất có thể.

Một sự đánh đổi tiềm năng quan trọng giữa các mục tiêu xã hội, một mục tiêu thường được thảo luận trong kinh tế học, là giữa hiệu quả và công bằng. Nếu chính phủ muốn phân phối lại thu nhập từ người giàu sang người nghèo bằng cách đánh thuế đối với những người giàu, điều này có thể mang lại một xã hội bình đẳng hơn nhưng có lẽ với cái giá phải trả là không khuyến khích một số người làm việc chăm chỉ, hoặc không khuyến khích đầu tư, và do đó thu hẹp quy mô kinh tế, sản lượng và thu nhập so với những gì đã có. Thuế gây ra sự mất hiệu quả. Nhưng còn nhiều thứ khác ảnh hưởng đến nỗ lực và sản lượng. Vì vậy theo cách khác, có thể là một xã hội rất bất bình đẳng không khuyến khích nỗ lực làm việc của những người nghèo - tại sao lại bận tâm đến việc làm hiệu quả nếu phần lớn lợi nhuận thu được dành cho người khác? Trong trường hợp này, không có sự đánh đổi đơn giản giữa hiệu quả và công bằng.

Hiệu quả và công bằng là hai lý do chính cho sự can thiệp của nhà nước vào các hoạt động kinh tế tư nhân (“thị trường”):

- *Hiệu quả* bất cứ khi nào xảy ra thất bại cá nhân hoặc thất bại thị trường - “thất bại” có nghĩa là các quyết định dưới mức tối ưu do các ngoại tác, độc quyền tự nhiên, hàng hóa công cộng, hoặc đơn giản là những lựa chọn không hợp lý (tất cả được phân tích dưới đây);
- *Công bằng* bất cứ khi nào có đủ người trong xã hội ưa thích phân phối lại các nguồn lực - phân phối lại hoặc có thể là thanh toán bằng tiền hoặc cung cấp các dịch vụ công, chẳng hạn như giáo dục, y tế hoặc nhà ở.

Phần lớn các phân tích trong kinh tế học về chính sách công đều đặt câu hỏi trước khi phân tích: Đối với một phân phối thu nhập nhất định, cách hiệu quả nhất để xã hội sử dụng các nguồn lực là gì? Cái gì sẽ mang lại phúc lợi xã hội lớn nhất? Cuốn sách này cũng bắt đầu theo cách tương tự, quay trở lại các câu hỏi về phân phối trong Chương 6. Khung phân tích tương tự cũng đặt ra câu hỏi về hiệu quả của sự can thiệp của chính phủ. Chương 7 tập trung vào sự thất bại của chính phủ. Trong khi có nhiều ví dụ xuyên suốt cuốn sách (cũng như trong cuộc sống) về các chính sách sai lầm của chính phủ đã sai lầm, một trong những chủ đề là có những khó khăn cố hữu trong tổ chức một nền kinh tế nhằm đạt được mục tiêu rộng lớn và mục tiêu xung đột lẫn nhau, và trong một số bối cảnh, cả chính phủ và giải pháp thị trường sẽ “thất bại”. Một chủ đề khác tiếp theo, là sai lầm khi coi “chính phủ” và “thị trường” là lựa chọn thay thế. Xã hội có một loạt các cơ cấu tổ chức bao gồm sự pha trộn giữa các lựa chọn tư nhân và tập thể, lựa chọn tập thể đôi khi được thực hiện bởi các cơ quan thuộc khu vực công “chính thức” và đôi khi được thực hiện bởi thỏa thuận cộng đồng “không chính thức”; Chương 4 phân tích thêm vấn đề này.

Phần còn lại của Chương này bao gồm câu hỏi về vai trò thích hợp của chính phủ và khu vực tư nhân (nhà nước và thị trường) trong nền kinh tế, vấn đề chính trong rất nhiều cuộc tranh luận chính trị về các chính sách kinh tế. Dựa trên một số giả định nhất định, lý thuyết kinh tế biện minh thị trường cạnh tranh là cách “tốt nhất” để tổ chức sản xuất và tiêu dùng. Các phần tiếp theo xem xét “tốt nhất” nghĩa là gì và những giả định nào dẫn đến giả định có lợi cho thị trường. Điều đáng nhấn mạnh ở đây là, mặc dù các nhà kinh tế về

chính sách công đều có sẵn công cụ lý thuyết này nhưng tất cả đều nhận thức được rằng nó không cung cấp nhiều hơn một hệ thống tổ chức suy nghĩ hữu ích cho họ. Không ai nghĩ rằng, người tiêu dùng và nhà sản xuất hành xử trong thực tế như họ làm trong các mô hình trừu tượng này. Các nhà phê bình trong lĩnh vực kinh tế học thường nhầm tưởng rằng các nhà thực hành vận dụng lý thuyết trừu tượng ở giá trị bề nổi, trong khi kinh tế học về chính sách công trong thực tế bắt nguồn từ thực tế thực nghiệm. Do đó, các phần tiếp theo sẽ giới thiệu những kiến thức cơ bản lý thuyết về cái được gọi (hơi khó hiểu) là *kinh tế học phúc lợi*.

## Hiệu quả

Câu hỏi đầu tiên là tiêu chí để chọn cách tổ chức sản xuất và tiêu dùng trong nền kinh tế hơn là chọn một cách khác: Một hoạt động có *hiệu quả* nghĩa là gì? Giá trị trung bình cụ thể được sử dụng trong kinh tế học được gọi là *hiệu quả Pareto* (theo tên nhà kinh tế người Italy Vilfredo Pareto, 1848-1923).

Việc phân bổ các nguồn lực là *hiệu quả Pareto* nếu không ai có thể trở nên tốt hơn mà không có ai khác trở nên tồi tệ hơn.

*Sự cải thiện Pareto* là một sự thay đổi làm cho một số người trở nên tốt hơn mà không làm cho bất kỳ ai khác trở nên tồi tệ hơn.

Điều này đòi hỏi một định nghĩa về “tệ hơn” hoặc “tốt hơn”. Tiêu chí được sử dụng là cách đánh giá của cá nhân về phúc lợi của họ. Khi đó, phúc lợi xã hội theo một cách nào đó

phải là tổng phúc lợi của các cá nhân trong xã hội - một câu hỏi được thảo luận dưới đây. Hiện tại, có vẻ hợp lý khi đồng ý rằng một thay đổi giúp ích cho một ai đó và không gây hại cho ai là một sự cải thiện.

Chú ý rằng, một sự cải thiện Pareto có thể - hoặc không thể - dẫn đến kết quả hiệu quả Pareto; nhưng nếu nền kinh tế đang ở điểm hiệu quả Pareto, sẽ không có khả năng về một sự cải thiện Pareto. Hơn nữa, tiêu chí là bất khả thi về việc phân phối tài nguyên; ngay cả trong một xã hội rất bất bình đẳng, nó vẫn khẳng định rằng việc làm cho một người giàu trở nên tồi tệ hơn không phải là một sự cải thiện ngay cả khi nhiều người nghèo hơn đã khá giả hơn.

Hiệu quả Pareto có liên quan đến các khái niệm chính trong lý thuyết kinh tế vi mô. Phụ lục của Chương này đưa ra một số thông tin cơ bản, được trình bày trong tất cả các sách kinh tế vi mô chuẩn; nó sẽ quen thuộc với bất kỳ ai đã nghiên cứu kinh tế học, và khá bí ẩn đối với bất kỳ ai chưa làm quen với một số lý thuyết kinh tế sai lầm này. Việc các sách khác nhau đưa ra các định nghĩa khác nhau không giúp ích được gì. Ở đây tôi cố gắng làm cho các ý tưởng trực quan nhất có thể.

Hiệu quả Pareto bao gồm các yếu tố sau:

- *Hiệu quả sản xuất*: Với tài nguyên sẵn có (như đất đai, khoáng sản, lao động hoặc máy móc) và giá cả tương đối của chúng, và với thực trạng công nghệ, sản lượng có cao đến mức có thể không? Nền kinh tế đang vận hành trên đường biên khả năng sản xuất của nó?
- *Hiệu quả phân bổ* (hoặc *tiêu dùng hoặc trao đổi*): Với việc sản xuất các hàng hóa khác nhau và giá cả tương

đối của chúng, hàng hóa được sản xuất ra có thuộc về những người đánh giá chúng nhất không? Những người đang ở trên *đường bàng quan* cao nhất có thể của họ?

Định nghĩa được sử dụng đôi khi chỉ tập trung vào hiệu quả phân bổ, đôi khi cả phân bổ và năng suất; và đôi khi nó bổ sung thêm yếu tố thứ ba:

- *Hiệu quả kết hợp sản phẩm* (hoặc *sản lượng*): Hàng hóa được tạo ra có tương ứng với hàng hóa mà mọi người muốn mua không, hoặc có một sự kết hợp hàng hóa khác được sản xuất với cùng nguồn gốc sẽ làm cho mọi người muốn mua hơn không (đặt họ trên *đường bàng quan* cao hơn)?

Ba yếu tố trên bao hàm mức độ hiệu quả của nguồn lực chuyển thành sản phẩm, liệu có phù hợp với sở thích của người tiêu dùng, và liệu thông qua trao đổi, chúng có đến tay những người đánh giá chúng nhất không. Nếu bất kỳ trong ba yếu tố không thỏa mãn, thì ít nhất một người có thể trở nên khá giả hơn (qua việc sử dụng các nguồn lực trong sản xuất, kết hợp hàng hóa được sản xuất hoặc trao đổi hàng hóa) mà không làm cho bất kỳ ai khác phải thiệt thòi hơn. Điều này có vẻ trực quan hợp lý như một khái niệm về hiệu quả.

Điều quan trọng cần lưu ý là thuật ngữ này có thể khiến mọi người hiểu nhầm rằng hiệu quả Pareto chỉ là một khái niệm kỹ thuật. Vì vậy, thật khó trả lời những câu hỏi mà chúng ta nghĩ là các vấn đề đạo đức, đặc biệt là việc phân phối các nguồn lực. Điều này đúng trong trường hợp hiệu quả sản xuất nhưng không hoàn toàn đúng khi nói đến hiệu quả

phân bổ, trong đó giả định rằng “tốt hơn” có nghĩa là thỏa mãn sở thích của mọi người, bất kể đó là gì (và cũng có thể tăng từ sự thỏa mãn sở thích cá nhân thành *phúc lợi xã hội*). “Hiệu quả” nghe có vẻ như nó chỉ là những câu hỏi *tích cực*, những vấn đề thực tế; nhưng hiệu quả Pareto mang *tính quy luật*, liên quan đến việc đánh giá giá trị trong việc giả định sự thỏa mãn sở thích cá nhân là tiêu chí đúng đắn để đánh giá các kết quả chính sách kinh tế.

## **Hiệu quả Pareto và thị trường cạnh tranh**

Cùng với khái niệm hiệu quả Pareto và một tập hợp các giả định, có thể chứng minh hai định lý cơ bản của kinh tế học phúc lợi.

Định lý đầu tiên phát biểu rằng, nếu tồn tại trạng thái cân bằng thị trường cạnh tranh, thì đó là Pareto hiệu quả. Nếu không, mọi người sẽ có thể thực hiện các cuộc trao đổi làm tăng độ thỏa dụng của họ - vì vậy nó không thể là trạng thái cân bằng khi bắt đầu. Giá cả cạnh tranh đo lường mức tăng (cận biên) về phúc lợi khi tăng thêm một đơn vị hàng hóa. Miễn là có thể trao đổi thị trường, mọi người có thể giao dịch với cách khác cho đến khi tất cả những cải thiện tiềm năng trong phúc lợi của họ đạt được. Định lý này là nền tảng ủng hộ thị trường cạnh tranh như một tiêu chuẩn, mặc dù điều này phụ thuộc vào tính hợp lệ của các giả định, sẽ được thảo luận thêm bên dưới.

Định lý thứ hai nói rằng, với sự phân bổ ban đầu của các nguồn lực tái tạo, sẽ có một tập hợp các mức giá cạnh tranh hỗ trợ kết quả hiệu quả Pareto. Nó ngụ ý rằng, hiệu quả có thể đạt được bằng cơ chế giá trong thị trường cạnh tranh và

có thể được tách biệt khỏi vấn đề phân phối nguồn lực ưu tiên: trao đổi theo giá thị trường sẽ mang lại kết quả Pareto một cách hiệu quả mà không cần quan tâm đến cách phân phối nguồn lực ưu tiên. Nếu xã hội muốn phân phối lại các nguồn lực ngay từ đầu, thì thị trường cạnh tranh lại có thể mang lại kết quả hiệu quả Pareto.

Tuy nhiên, các định lý dựa trên một số giả định nhất định; một số rõ ràng, một số khác thì tinh vi hơn (Hộp 1.3).

Liệt kê những điều này để thấy rằng, chúng thường không phù hợp với thực tế, và các nhà kinh tế cũng nhận thức được điều này. Ngay cả Paul Samuelson, người đã làm hơn bất cứ ai để đưa lý thuyết vĩ đại được phác thảo ở trên vào cách kinh tế học được học và thực hành, đã nói rõ về điều này: “Điều trên không xảy ra trong cuộc sống thực”. Tuy nhiên, các định lý phúc lợi và ứng dụng hiệu quả Pareto vẫn có tác động mạnh mẽ trong thế giới quan của kinh tế học khi đưa ra một khung khái niệm để suy nghĩ về lý do tại sao, trong bất kỳ bối cảnh thực tế cụ thể nào, sự cạnh tranh và trao đổi thị trường *không* phải là cách tiếp cận tối đa hóa phúc lợi xã hội. Các định lý tổ chức các ý tưởng hơn là chỉ ra các đề xuất. Bản chất của các biện pháp can thiệp của chính phủ được đánh giá dựa trên mức độ tương ứng của các biện pháp này với cách thực tế khác từ các giả định. Và thậm chí có hy vọng bị giới hạn về tính thực tế của sự cải thiện Pareto trong chính sách công - vì thường có người thắng và kẻ thua - việc đánh giá chính sách công thường được thực hiện trong điều kiện thị trường thất bại cụ thể như là sự rời bỏ hiệu quả của Pareto. Nếu không, các nhà kinh tế sẽ liên tục cần phải đưa ra những đánh giá chính xác về các câu hỏi phân bổ, điều mà có thể hiểu là họ do dự.

### Hộp 1.3. Các giả định cho các định lý phúc lợi

Người tiêu dùng và nhà sản xuất có lý trí và tư lợi;

Họ có sở thích cố định;

Có sự cạnh tranh hoàn hảo với không có nền kinh tế lợi thế theo quy mô và không có rào cản đầu vào (hoặc đầu ra);

Các cá nhân có đầy đủ thông tin, và nó là đối xứng (giống nhau) cho tất cả các cá nhân;

Hàng hóa là đối thủ - nếu tôi tiêu thụ hoặc sử dụng nó, thì bạn không thể;

Lợi ích xã hội và tư nhân là bình đẳng;

Chi phí xã hội và tư nhân là bình đẳng;

Có thị trường hoàn hảo (bao gồm thị trường cho các hàng hóa tương lai);

Hàng hóa được sở hữu và có khả năng trao đổi - có quyền tài sản và luật hợp đồng hiệu quả.

Sự khác biệt với các giả định đằng sau các định lý phúc lợi trình bày trong phần còn lại của Chương này và cuốn sách. Tuy nhiên, trước tiên, có một số vấn đề khác liên quan đến các định lý cần giải quyết: vấn đề của thế giới “tốt nhất thứ hai”, các câu hỏi về phân phối và cách tổng hợp phúc lợi cá nhân vào phúc lợi xã hội.

## Định lý tốt nhất thứ hai

Một vấn đề là tiêu chí hiệu quả Pareto hữu ích như thế nào khi nền kinh tế không ở trạng thái cân bằng cạnh tranh và có nhiều thất bại thị trường hoặc rời khỏi cạnh tranh và trao đổi tự do. *Định lý tốt nhất thứ hai* (được Richard

Lipsey và Kelvin Lancaster chứng minh vào năm 1956) cho thấy một sự thay đổi sẽ là một cải thiện Pareto trong một thế giới tốt nhất thứ nhất sẽ hiếm khi xảy ra như vậy trong một thế giới tốt nhất thứ hai. Ví dụ, nếu thuế quan của châu Âu đánh vào hàng nhập khẩu chi phí cao từ Hoa Kỳ được bãi bỏ, làm cho giá mua thấp hơn, nhưng vẫn có thuế đánh vào hàng nhập khẩu từ các nhà sản xuất châu Á có chi phí thấp, thì người châu Âu chuyển sang mua hàng hóa Mỹ được sản xuất với chi phí cao hơn sẽ không tăng phúc lợi xã hội. Một ví dụ khác là một danh sách độc quyền gây ô nhiễm bầu không khí. Kết thúc sự độc quyền - loại bỏ một thị trường thất bại - làm cho một thị trường khác thất bại, tình trạng ô nhiễm nghiêm trọng, tồi tệ hơn bởi vì giá cả sẽ giảm và sản lượng sẽ tăng trong thị trường cạnh tranh hơn.

Định lý tốt nhất thứ hai tạo ra điểm quan trọng rằng, không thể sử dụng phương pháp lựa chọn-và-hỗn hợp (pick-and-mix) (hoặc cân bằng một phần) để đánh giá phúc lợi kinh tế - xã hội, khi xem xét các thay đổi chính sách một cách riêng biệt. Ví dụ, thông tin không hoàn hảo thường dẫn đến *rủi ro đạo đức* (*moral hazard*) trong thị trường bảo hiểm: nếu tôi có bảo hiểm nhà, thì tôi có thể không quan tâm đầy đủ đến an toàn cháy nổ, với những chủ nhà cẩn thận hơn họ sử dụng gói hỗ trợ bảo hiểm. Một giải pháp có thể là trợ giá thiết bị báo động khói. Tuy nhiên, điều đó khắc phục được một vấn đề ở một thị trường nhưng lại tạo ra sự méo mó ở một thị trường khác, dẫn đến việc sản xuất các thiết bị báo động khói hiệu quả hơn so với đèn xe đạp. Lý tưởng nhất là nên có một chính sách để điều chỉnh sự méo mó đó, nhưng

việc phân tích trong thế giới thực về mối quan hệ như thế là một thách thức ít được đề cập đến nhất. Sự phức tạp này đã dẫn đến một lý thuyết tốt nhất thứ ba, nói rằng vì các chính phủ không thể có tất cả các bằng chứng thực nghiệm cần thiết để tạo ra các đánh giá cân bằng chung, họ chỉ nên giải quyết các vấn đề mà họ đủ biết.

Một lần nữa, định lý tốt nhất thứ hai là một thực hành chính thức, nhưng một định lý nhấn mạnh trong cuốn sách này, đó là không phải “thị trường” hay “chính phủ” đều là giải pháp cho các vấn đề kinh tế. Định lý tốt nhất thứ hai giải thích tại sao trong bất kỳ bối cảnh nào nơi mà một thứ gì đó khác với hiệu quả Pareto, kết quả thị trường cạnh tranh cho mọi thứ khác không cần phải hiệu quả nhất. Tuy nhiên, nó cũng giải thích tại sao rất nhiều can thiệp chính sách của chính phủ lại gây ra những hậu quả không mong muốn, một dạng chính của “chính phủ thất bại”. Trong cả hai trường hợp, sự thất bại dẫn đến bài học rằng, mọi thứ trong nền kinh tế đều được kết nối với nhau.

## Các vấn đề phân phối (Distributional Questions)

Định nghĩa về hiệu quả Pareto đặt các vấn đề về phân phối hoặc công bằng sang một bên. Vì yêu cầu rằng, không ai bị làm tồi tệ đi. Định lý phúc lợi thứ hai chính thức hóa sự tách biệt giữa phân phối và hiệu quả, ngụ ý rằng, nếu phân phối ban đầu là không mong muốn thì xã hội nên thực hiện phân phối lại một lần, và sau đó quá trình thị trường trao đổi tại các mức giá hiện hành sẽ mang lại hiệu quả Pareto. Dẫn đến sự bình luận về nguyên tắc bồi thường (phân tích

đầu tiên vào năm 1939 bởi John Hicks và Nicholas Kaldor, và sau đó được biết đến là bồi thường Kaldor-Hicks). Nếu một chính sách cụ thể làm cho một ai đó tồi tệ đi, thì liệu người thắng cuộc đơn giản chỉ thanh toán phần bồi thường thích hợp?

Câu trả lời (được Tibor Skitovsky chỉ ra ngay lập tức trên bài báo năm 1941 và một vài bài sau đó) là không, bởi vì phần bồi thường yêu cầu cần được xác định tại các mức giá hiện hành của hàng hóa trong nền kinh tế, và một sự thay đổi chính sách sẽ thay đổi các mức giá tương đối này. Có phải phần bồi thường được tính tại các mức giá của người thắng hay mức giá của kẻ thua? Tùy thuộc vào lựa chọn, một chính sách và sự đảo ngược của nó giống như cải thiện Pareto. Nó tùy thuộc vào quan điểm bạn chọn. Sự tranh luận các vấn đề sâu sắc về kinh tế học phúc lợi mang tính lý thuyết tạo ra một chút khác biệt so với các câu hỏi chính sách thực hành, mà thường liên quan đến bồi thường cho kẻ thua - như trả cho hộ gia đình có một đường sắt đặt vào cuối vườn của họ, hoặc trả cho cổ đông tư nhân bị mua hết nếu một công ty được quốc gia hóa. Tuy nhiên, nhấn mạnh rằng lý thuyết là vì tất cả mục đích thực hành một khung tổ chức các khái niệm.

## **Phúc lợi xã hội**

Phúc lợi xã hội cũng có câu hỏi là làm thế nào để tổng hợp từ phúc lợi cá nhân đến xã hội. Có thể tính tổng phúc lợi xã hội bằng cách cộng các tiện ích của từng cá nhân không? Định lý bất khả thi nổi tiếng năm 1951 của Kenneth Arrow đã chứng

minh rằng không thể tổng hợp sở thích cá nhân vào sở thích xã hội mà không vi phạm một số giả định đường như - hợp lý - bao gồm cả tiêu chí hiệu quả Pareto. Tuy nhiên, phúc lợi xã hội có thể được định nghĩa bằng cách cho phép so sánh giữa các cá nhân về phúc lợi chẳng hạn (Chi tiết trong Phụ lục của Chương này).

Trong trường hợp này, chính phủ, hoặc các nhà kinh tế của họ, có thể xác định một hàm phúc lợi xã hội kết hợp các đánh giá giá trị cụ thể về sự phân phối. Một cách đơn giản sẽ là thuyết vị lợi cơ bản, tổng số độ thỏa dụng riêng lẻ. Mục đích là tối đa hóa tổng các độ thỏa dụng riêng lẻ; miễn là có đủ số người thắng, hoặc thắng đủ lớn, thì việc thua lỗ đối với các cá nhân khác là có thể chấp nhận được. Như ông Spock đã nói, hy sinh mạng sống của mình cho người khác trong *Star Trek II: The Wrath of Khan*, “Nhu cầu của nhiều người lớn hơn nhu cầu của số ít. Hoặc nhu cầu của một người”. Các lựa chọn khác sẽ bao gồm đưa ra các trọng số khác nhau cho độ thỏa dụng của các nhóm khác nhau hoặc đặt một mức sàn cho kết quả đối với bất kỳ cá nhân nào. Thông thường, các phán đoán của các nhà kinh tế học về phúc lợi xã hội (nghĩa là, liệu một chính sách có được mong muốn hay không) đều có một hàm ý phúc lợi xã hội ngầm trong tâm trí, và nó cũng thường là một hàm thỏa dụng hoặc hàm kết quả. Ví dụ, phân tích chi phí - lợi ích, được sử dụng rộng rãi trong thẩm định chính sách, cân nhắc chi phí do một số người gánh chịu vì lợi ích mà những người khác thu được. Thuyết vị lợi được thêu dệt thành kết cấu kinh tế học, như thực sự được chỉ ra bằng việc sử dụng “độ thỏa dụng” là tiêu chí để đánh giá sự thành công hay thất bại của chính sách.

## **Thất bại của thị trường và thất bại của chính phủ**

Như đã lưu ý, trên thực tế, một bức màn lịch sử được vẽ lên trên các vấn đề lý thuyết với kinh tế học phúc lợi, nhưng lý thuyết định hình một khuôn khổ thông dụng hữu ích để phân tích các thất bại của thị trường. Chuẩn đánh giá thị trường cạnh tranh có nghĩa là các chính sách kinh tế thường được đánh giá cụ thể dựa trên các thất bại thị trường tương ứng với thất bại của các giả định đối với các định lý phúc lợi cơ bản (Hộp 1.4).

Lý thuyết nền tảng cho các cơ sở lý luận các biện pháp can thiệp vào chính sách được sử dụng trong cuốn sách này vì nó giúp làm rõ loại chính sách nào phù hợp nhất với một vấn đề cụ thể. Tuy nhiên, cách tiếp cận “thất bại thị trường” thường có thể rơi vào một trong hai bẫy đối lập. Đầu tiên giả định rằng, có lẽ do thuật ngữ của các bằng chứng kinh tế, rằng những thất bại của thị trường là đặc biệt, và do đó có một giả định có lợi cho “thị trường tự do”. Tuy nhiên, các giả định là một tiêu chuẩn lý tưởng hóa và rõ ràng là không bao giờ đúng trong thực tế, như các nhà kinh tế thực hành đều nhận thức rõ. Mặt khác, điều này không có nghĩa là phải có một giả định ngược lại ủng hộ việc chính phủ sửa chữa (thường xuyên) những thất bại của thị trường bằng một số hình thức can thiệp. Đối với “chính phủ” bao gồm những người có thể có động cơ hoặc có khuyến khích riêng của họ, và những người đang đóng vai trò là “tác nhân” cho phần dân chúng còn lại sẽ đề cập trở lại trong Chương 7. Các nhà kinh tế thường đánh giá thấp các giới hạn về năng lực của nhà nước trong việc phân tích lựa chọn chính sách. Tuy nhiên, cũng như thất bại thị trường, cũng có kết quả thất bại

thường xuyên của chính phủ, và không chỉ quan trọng đối với thất bại thị trường đối lập với nhà nước hoàn hảo được lý tưởng hóa theo cách khác.

<b>Hộp 1.4. Thất bại thị trường</b>	
<i>Giả định</i>	<i>“Thất bại thị trường” khi không nắm bắt</i>
A1 Người tiêu dùng và nhà sản xuất có lý trí và tư lợi	Sự lựa chọn “không lý trí”, ảnh hưởng mang tính xã hội
A2 Họ có sự bàng quan cố định	
A3 Có sự cạnh tranh hoàn hảo mà không có nền kinh tế theo quy mô và không có rào cản cho xuất (hay nhập)	Độc quyền tự nhiên
A4 Các cá nhân có đầy đủ thông tin, và đối xứng (giống nhau) đối với tất cả	Bất cân xứng thông tin
A5 Lợi ích cá nhân và xã hội là bằng nhau; chi phí cá nhân và xã hội là bằng nhau	Ngoại tác
A6 Có các thị trường hoàn hảo (bao gồm cho cả các hàng hóa tương lai)	Lựa chọn bất lợi; bi kịch của các điểm chung
A7 Hàng hóa được sở hữu và có thể trao đổi - có quyền tài sản, và mọi người tuân theo luật	Chi phí giao dịch
A8 Hàng hóa là đối thủ của nhau - nếu tôi sử dụng nó, thì bạn sẽ không thể sử dụng nó	Hàng hóa công cộng/hưởng lợi miễn phí (free riding)

Trên thực tế, thị trường và chính phủ thường thát bại trong những bối cảnh giống nhau và vì những lý do giống nhau. Đây là lý do tại sao các cấu trúc của tổ chức kinh tế đã thay đổi rất nhiều qua thời gian và giữa các quốc gia. Đó là lý do tại sao các xã hội khác nhau kết thúc với các hồn hợp khác nhau giữa “nhà nước” và “thị trường”, và không bao giờ hoặc chỉ một nhà nước can thiệp hoàn toàn hoặc một nền kinh tế thị trường hoàn toàn tự do.

### **Sự thăng trầm của lịch sử và dòng chảy của “thị trường” và “nhà nước”**

Đầu Chương này đã đề cập đến mối quan hệ giữa các sự kiện lịch sử, các xu hướng chính trị và các ý tưởng kinh tế. Bây giờ đã đặt ra những điều cơ bản của khung kinh tế lý thuyết để cung cấp phân loại các thách thức chính sách, phần này xác định ngắn gọn khung hiện đại này trong bối cảnh lịch sử rộng lớn. Các chương sau cũng bao gồm lịch sử kinh tế có liên quan. Đây là một vấn đề của Vương quốc Anh và một vài vấn đề liên quan đến Hoa Kỳ, không chỉ vì tôi là người Anh mà còn bởi vì các nhà kinh tế và các trường đại học Vương quốc Anh và Hoa Kỳ chiếm ưu thế trong lĩnh vực này, có nghĩa là kinh nghiệm của hai quốc gia đã có tác động không cân xứng về kinh tế học. Tuy nhiên, mặc dù cách tường thuật lịch sử khác nhau đối với các quốc gia khác nhau, nhưng vấn đề và nguyên tắc phân tích phổ biến hơn.

Quan điểm chủ đạo trong kinh tế học liên quan đến vai trò của chính phủ đã thay đổi theo thời gian. Trong *Cửa cải*

của các dân tộc (*The Wealth of Nations*) (xuất bản năm 1776), Adam Smith ủng hộ vai trò lớn hơn đối với sự trao đổi thị trường bởi vì sau đó có nhiều hạn chế của chính phủ đối với hoạt động, ủng hộ các lợi ích đã được thiết lập, vào thời điểm nền kinh tế đang ở đỉnh cao của sự thay đổi lớn về công nghệ và xã hội của cuộc Cách mạng công nghiệp. Ông đặt mục tiêu ủng hộ thị trường là phương tiện ưa thích để điều phối hoạt động kinh tế trong xã hội - do đó định lý phúc lợi đầu tiên đôi khi được mô tả là định lý bàn tay vô hình. Nhưng những người ủng hộ thị trường tự do hiện đại thường đề cao quan điểm của ông, bỏ qua sự nhán mạn của ông về tầm quan trọng của các giá trị đạo đức và các ràng buộc xã hội làm cho thị trường hoạt động hiệu quả.

Nhờ có Smith và các nhà kinh tế học cổ điển khác, khi kinh tế học được chính thức hóa vào cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, và kinh tế học phúc lợi mang tính lý thuyết đã mô tả ở trên phát triển rằng, vai trò của chính phủ được xem xét để khắc phục thất bại của thị trường theo một vài cách cụ thể. Nếu xác định một độc quyền tự nhiên hay độc quyền bên ngoài, thì chính phủ đang tính toán mang tính lý thuyết về cách khắc phục nó, mặc dù tốt nhất theo một cách mà làm sai lệch sự lựa chọn cá nhân càng ít nhất có thể. Ví dụ, trong cuốn sách viết năm 1920 của mình về *Kinh tế học phúc lợi* (*The Economics of Welfare*) Pigou đã gợi ý rằng, một thuế xuất cố định để đẩy chi phí bán rượu tư nhân đến khi chi phí này phù hợp với chi phí xã hội (của hành vi du côn, tội phạm, bệnh tật). Cách tiếp cận này là cách rượu vẫn bị đánh thuế ở nhiều nước (xem Hộp 1.5).

### Hộp 1.5. Thuế Pigouvian đối với rượu

Áp dụng thuế Pigouvian đối với rượu, để điều chỉnh các yếu tố ngoại tác liên quan đến việc uống rượu, rất hấp dẫn nhưng lại liên quan đến những khó khăn thực tế, gồm cách đo lường quy mô ngoại tác và thuế suất phù hợp. Một thách thức là mức thuế lý tưởng sẽ khác nhau giữa các cá nhân và phải cao hơn nhiều đối với những người nghiện rượu nặng. Ví dụ, ở Hoa Kỳ chỉ có 7% dân số là những người thường xuyên uống rượu bia, nhưng những người này chiếm khoảng 75% chi phí sử dụng rượu quá mức. Chính sách “tốt nhất thứ hai” sẽ đặt mức thuế bằng với chi phí biên bên ngoài trung bình của tất cả những người uống rượu. Tuy nhiên, nếu những người nghiện rượu nặng có xu hướng chọn đồ uống khác với những người uống rượu nhẹ (ví dụ, rượu whisky thay vì rượu vang), thì một chính sách tốt hơn sẽ đánh thuế cao hơn đối với loại rượu được người nghiện rượu nặng ưa thích. Một nghiên cứu ở Vương quốc Anh cho thấy, những người nghiện rượu nặng thực sự thích uống rượu có nồng độ cồn cao hơn, và những người nghiện rượu nhẹ cũng có nhiều khả năng chuyển sang loại thức uống rẻ hơn (hơn là uống rượu ít đi) khi giá tăng\*. Sử dụng sự bằng quan khác nhau và *độ co giãn của cầu theo giá* khác nhau, có thể cho thấy rằng phúc lợi xã hội sẽ tăng lên đáng kể từ việc đánh thuế cao hơn đối với các loại rượu mạnh. Các nghiên cứu cũng chỉ ra rằng đây là một thế giới tốt nhất thứ hai (tức là thuế rượu Pigouvian tối ưu có thể dẫn tới kết quả phân phối); rằng ngành công nghiệp đồ uống có cồn có thể có một số quyền lực độc quyền; và quy định của chính phủ là một giải pháp thay thế để sử dụng thuế Pigouvian.

\* R. Griffith, M. O'Connell và K. Smith (2017), “Design of Optimal Corrective Taxes in the Alcohol Market”, IFS Working Paper No. 17/02.

Trước thế kỷ XX, năng lực của nhà nước hạn chế hơn bây giờ. Các chính phủ thu thuế, chống chiến tranh và ủng hộ một số công lý, và có lẽ đặt ra một số tiêu chuẩn trọng lượng và thước đo. Nhưng ngoài những điều cơ bản này, hầu hết các chính sách (bao gồm thực thi công lý, hoặc kiểm soát các tiêu chuẩn, cũng như xóa đói giảm nghèo) được thực hiện ở cấp địa phương. Năng lực hạn chế này vẫn là thực tế ở nhiều nền kinh tế có thu nhập thấp. Tuy nhiên, ở các nền kinh tế công nghiệp hóa, vào đầu thế kỷ XX, vai trò của chính phủ đã mở rộng hơn. Sự sụp đổ của Phố Wall năm 1929 và cuộc Đại suy thoái, kết hợp với sự mở rộng đều đặn của cuộc bỏ phiếu từ giữa thế kỷ XIX trở đi, đã dẫn đến nhu cầu quản lý nền kinh tế ngày càng tăng của chính phủ, đưa ra một minh chứng ấn tượng về mức độ tồi tệ nếu bỏ rơi thị trường.

Thật vậy, kế hoạch tập trung khá hấp dẫn ở giai đoạn đó - hợp lý hơn và hiệu quả hơn - đối với một số nhà kinh tế ở cả bên trái và bên phải của phổ chính trị. Từ chủ nghĩa cộng sản của Liên Xô đến các chính sách kinh tế tập thể của phát xít Đức và Italy, đã cho thấy nhiều ví dụ vào đầu những năm 1930 về sự tham gia ngày càng mạnh mẽ của nhà nước vào sản xuất và phân phối. Vào thời điểm này, một cuộc tranh luận sôi nổi đã diễn ra giữa các nhà kinh tế, được gọi là cuộc tranh luận “tính toán xã hội chủ nghĩa”, nhằm tìm hiểu liệu một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung có thể thay thế cho thị trường cạnh tranh, mang lại nhiều phúc lợi xã hội hay không. Một số nhà kinh tế học phản đối chủ nghĩa xã hội với lý do nó sẽ làm giảm tự do, tuy nhiên lại cho rằng chủ nghĩa xã hội sẽ chứng tỏ một kỷ nguyên hấp dẫn và thành công hơn chủ nghĩa độc tôn - nổi tiếng, cuốn sách *Chủ nghĩa tư bản, chủ nghĩa xã hội và dân chủ* của

Joseph Schumpeter xuất bản năm 1942. Mặt khác, Friedrich Hayek bình luận rằng thị trường là một phương tiện xử lý thông tin phi tập trung hơn hẳn so với bất kỳ phương tiện tập trung nào khác. Trong một bài báo nổi tiếng năm 1945, ông lập luận rằng giá cả là một cách tổng hợp thông tin độc đáo để điều phối sự lựa chọn của nhiều người tiêu dùng và nhà sản xuất cá nhân với sự bàng quan khác nhau, hoặc phải đổi mặt với những chi phí và điều kiện cung ứng khác nhau. Ông cho rằng không thể có bất kỳ cơ quan lập kế hoạch tập trung nào có thể xử lý nhiều thông tin như vậy, ông lập luận - có thể ngay cả bây giờ với sức mạnh máy tính và thông tin trực tuyến lớn hơn rất nhiều - nhưng thị trường phát hiện và điều phối để vô số hàng hóa và dịch vụ hàng ngày có sẵn cho người tiêu dùng khi họ cần chúng.

Thời kỳ này cũng chứng kiến sự phát triển của kế toán quốc gia theo hình thức vẫn được sử dụng cho đến ngày nay, song song với kinh tế học vĩ mô của John Maynard Keynes trong cuốn sách nổi tiếng *Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ* (*The General Theory of Employment, Interest and Money*). Việc đo lường hoạt động kinh tế tổng thể đã bắt đầu trước Chiến tranh thế giới thứ hai với những nỗ lực của Simon Kuznets và Colin Clark, và trở nên cấp thiết trong thời kỳ chiến tranh để chính phủ có thể biết những nguồn lực nào có sẵn cho sản xuất thời chiến và những thứ tiêu dùng làm ra mà dân chúng phải hy sinh. Việc xây dựng của các tài khoản quốc gia - bao gồm GDP/GNP - được tiếp tục trong thời kỳ hậu chiến, trở thành một tiêu chuẩn quốc tế. Cũng như việc tạo ra dữ liệu quan trọng này, quản lý kinh tế vĩ mô cũng được thực hiện nhờ nghiên cứu về chu kỳ kinh doanh (tiên phong bởi Ragnar Frisch) và các mô hình kinh tế lượng

vĩ mô (bởi Jan Tinbergen và những người theo ông). Tất cả những hoạt động trí tuệ quan trọng này trong kinh tế học, thứ mà sau này tạo nên khả năng quản lý kinh tế vĩ mô và nhà nước phúc lợi sau chiến tranh, đã trùng lắp sâu sắc với làn sóng bi kịch gia tăng từ giữa những năm 1930 đến giữa những năm 1940.

Nhu cầu của Chiến tranh thế giới thứ hai, khi nhu cầu thời chiến được ưu tiên, tiếp theo là quy mô tái thiết cần thiết sau khi xung đột kết thúc, chính phủ quan tâm nhiều hơn đến lập kế hoạch kinh tế. Nhiều nền kinh tế phương Tây, chẳng hạn như Pháp và Netherlands, và cả Nhật Bản đã thành lập các cơ quan lập kế hoạch sau chiến tranh một phần để quản lý việc sử dụng quỹ Marshall Plan hào phóng do Hoa Kỳ cung cấp để xây dựng lại các nền kinh tế bị tàn phá. Những quốc gia này vẫn có một di sản mạnh mẽ về sự tham gia của nhà nước vào nền kinh tế.

Từ những năm 1940 và cho đến những năm 1950, phạm vi can thiệp kinh tế của chính phủ vào hầu hết các nền kinh tế công nghiệp phát triển giàu có. Nhà nước phúc lợi mở rộng, bao gồm lương hưu của nhà nước và bảo hiểm việc làm. Nhà nước thực hiện các dự án xây dựng nhà ở và tài trợ nhiều dịch vụ công hơn, như giáo dục và y tế. Chính phủ can thiệp nhiều hơn vào sản xuất, quốc hữu hóa các ngành công nghiệp hoặc các công ty riêng lẻ, ở mức độ lớn hơn hoặc thấp hơn. Hầu hết ở các nước, các bưu điện và thông tin liên lạc thuộc sở hữu của chính phủ từ đầu thế kỷ XX hoặc thậm chí sớm hơn, chính phủ luôn quan tâm đặc biệt đến những gì người dân đang nói cho người khác. Nhiều thành phố hoặc đã cung cấp các tiện ích như khí đốt và điện, nước và dịch vụ thoát nước, và vận chuyển địa phương,

hoặc cũng tư nhân hóa các dịch vụ thiết yếu này từ rất sớm. Tuy nhiên, trên khắp châu Âu (không phải ở Hoa Kỳ), làn sóng lớn về quốc hữu hóa kinh doanh đã xảy ra trong những năm 1940 đến những năm 1970. Ví dụ, Chính phủ Vương quốc Anh đã quốc hữu hóa nhà sản xuất ôtô British Leyland vào năm 1973 và các công ty đóng tàu và máy bay vào cuối năm 1977.

Triết lý chủ đạo liên quan đến quyền sở hữu tư liệu sản xuất và rộng hơn là vai trò kinh tế của nhà nước, đã thay đổi sau cuối những năm 1970. Sự thay đổi này một phần là do chính trị, được cuộc bầu cử của Margaret Thatcher ở Anh và Ronald Reagan ở Mỹ thúc đẩy, các sự kiện đóng một vai trò quan trọng. Tư duy kinh tế phát triển cùng với những thay đổi chính trị.

Ý tưởng của các nhà kinh tế học theo định hướng thị trường như Hayek dần dần trở nên có ảnh hưởng hơn theo thời gian vì một số vấn đề về quyền sở hữu hoặc sản xuất của chính phủ ngày càng gia tăng. Ba mươi năm sở hữu nhà nước rộng rãi ở các quốc gia châu Âu cung cấp nhiều ví dụ về sự thất bại của chính phủ. Chương 3 xem xét điều này một cách chi tiết. Hiện tại, đủ để lưu ý rằng động cơ lợi nhuận trong thị trường cạnh tranh mang lại cho các công ty tư nhân động lực mạnh mẽ để giảm chi phí và đổi mới. Kinh nghiệm sau chiến tranh về các ngành công nghiệp được quốc hữu hóa cho thấy chúng thực sự không hiệu quả hoặc không đổi mới như các ngành tương tự của khu vực tư nhân. Một phần do các công đoàn khu vực nhà nước mạnh hoặc các cơ quan chuyên môn cung vây, nhiều dịch vụ được thực hiện vì lợi ích của người sản xuất hơn là người tiêu dùng. Các nhà quản lý trong khu vực chính phủ cũng không phải chịu trách nhiệm

về lợi nhuận của doanh nghiệp mình và có xu hướng được các bộ tài chính cứu trợ nếu họ bị mất tiền.

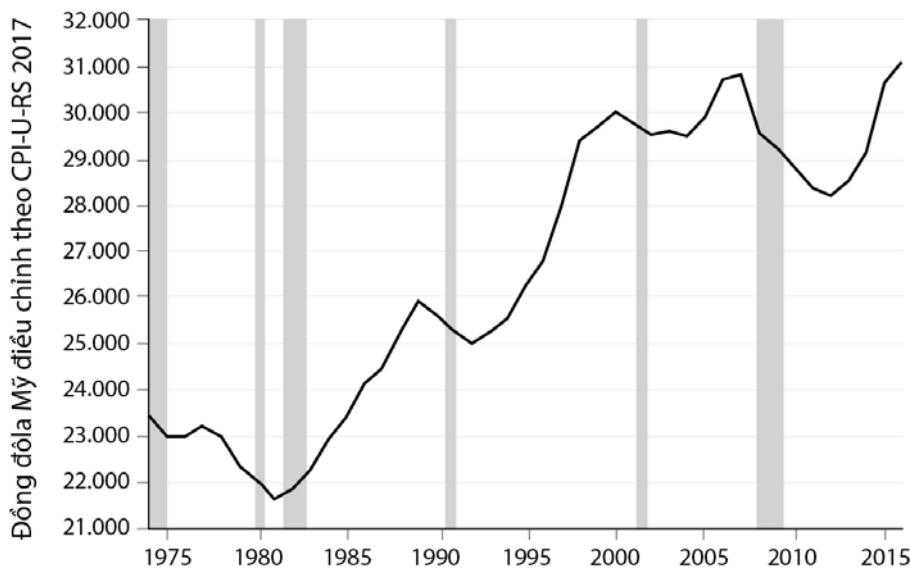
Các chính trị gia cánh hữu và các tổ chức tư vấn đã thúc đẩy hoạt động của Hayek vì những lý do thân tượng. Tuy nhiên, cũng tại thời điểm đó trong kinh tế học hàn lâm, các lĩnh vực nghiên cứu hàng đầu nhấn mạnh đến tính cá nhân, tối đa hóa hành vi phù hợp với các định lý bàn tay vô hình được mô tả ở trên. Hơn nữa, một nhánh ngày càng có ảnh hưởng lớn của kinh tế học, lý thuyết lựa chọn công, đã khẳng định một cách đúng đắn rằng điều cần thiết là phải tính đến các động cơ và khuyến khích các nhà hoạch định chính sách công và nhân viên khu vực công. Các phân tích kinh tế trước đó cho rằng “chính phủ” nhân từ và khách quan, hành động một cách không vụ lợi để tối đa hóa phúc lợi xã hội. Nhưng những người theo thuyết lựa chọn công (như James Buchanan) lập luận rằng, lăng kính phân tích kinh tế nên được áp dụng đối với các ưu đãi mà các quan chức và người lao động trong khu vực công phải đối mặt và giả định rằng, giống như bất kỳ ai khác, họ đáp lại những ưu đãi đó, hành động vì lợi ích của họ. Điều này có thể là về mặt tài chính (thăng chức, hoặc thậm chí là tham nhũng), hoặc nó có thể đang phát triển để chế quan liêu của họ hoặc được bâu cử lại.

Các sự kiện trong những năm 1970 đã tạo nên trường hợp này. Đó là một thập kỷ đầy khó khăn đối với tất cả các nền kinh tế tiên tiến, với việc OPEC tăng giá dầu đáng kể, lạm phát có xu hướng tăng cùng lúc mà nhiều quốc gia bị suy thoái, và một cảm giác vào giữa thập kỷ đã có một cuộc khủng hoảng của chủ nghĩa tư bản. Ở Vương quốc Anh, thập kỷ này đã chứng kiến số lượng ngày càng nhiều các cuộc đình

công và tăng lương và vòng xoáy tăng giá tiền lương, lên đến đỉnh điểm là cái gọi là Winter of Discontent (Mùa đông bất bình) năm 1978 - 1979, khi một chính phủ Đảng Lao động chủ trì xử lý rác thải chất đống trên đường phố, cắt điện, và thậm chí cả những người chết nằm không được chôn cất vì các cuộc đình công của công nhân thành phố. Bà Thatcher, đắc cử năm 1979 và ông Reagan nhậm chức từ năm 1981, đã phê chuẩn các lập luận của Hayek về thị trường và các lập luận lựa chọn của công chúng chống lại sự can thiệp của chính phủ. Sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản vào năm 1989 đã đặt dấu ấn cho triết lý kinh tế của họ. Chủ nghĩa cộng sản Xôviết đã tiết lộ một thảm họa kinh tế cũng như chính trị và đạo đức. Sự sụp đổ của bức tường Berlin vào năm 1989 đã nhấn mạnh quan điểm một cách đầy kịch tính: Người Đông Đức, lần đầu tiên kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai được tự do đi qua biên giới sang phía Tây, phải đối mặt với thực tế rằng họ nghèo hơn, có ít sự lựa chọn về các sản phẩm chất lượng hơn so với những người đồng hương của họ ở Tây Đức.

Những năm 1990 và 2000 là thập kỷ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ, đổi mới công nghệ và bùng nổ thị trường tài chính. Một số quốc gia có thu nhập thấp, trên hết là Trung Quốc, chấp nhận kinh tế thị trường và triết lý tự do hóa. Sự lựa chọn này đã giúp Trung Quốc đạt được mức giảm nghèo lớn nhất mà thế giới từng trải qua. Nhưng con lắc trong chính trị và trong tư duy kinh tế sẽ lại dao động, và có thể đã và đang như vậy. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008 không phải là một tín hiệu tốt cho thị trường. Có điều, thu nhập cá nhân trung bình thực tế giảm một phần mười ở Mỹ trong và sau cuộc khủng hoảng, và tỷ trọng giảm sâu nhất từ những năm 1970 (Hình 1.2). Thu nhập cũng bị đình trệ hoặc giảm sút

đáng kể ở nhiều nước thành viên khác của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), bao gồm cả những nước bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng đồng euro sau đó.



**Hình 1.2. Thu nhập cá nhân trung bình thực tế ở Hoa Kỳ.**

#### Các vùng bóng mờ xác định sự suy thoái ở Hoa Kỳ

Nguồn: Cục điều tra dân số Hoa Kỳ (US Bureau of the Census).

Trong những năm gần đây, sự chú ý cũng tập trung vào sự bất bình đẳng tăng lên nhanh chóng kể từ năm 1980; mặc dù sự gia tăng bất bình đẳng chủ yếu xảy ra vào những năm 1980, thực tế là mức sống không được cải thiện đối với nhiều người ở hầu hết các nước phương Tây kể từ (ít nhất) năm 2008 đã làm suy yếu rất nhiều sự hỗ trợ cho “thị trường tự do” (để trong dấu ngoặc kép vì là một sự trừu tượng không tồn tại trong thực tế). Chương 6 trở lại vấn đề về sự phân phối. Sự bất mãn xuất hiện trong các cuộc bầu cử ở nhiều quốc gia gần đây đang khiến một số chính trị gia suy nghĩ

hơn về sự tham gia của nhà nước vào nền kinh tế. Trong khi đó, trong tư tưởng kinh tế cách đây một thời gian, xu hướng tập trung vào thất bại của các giả định nêu trên, với nhiều nghiên cứu hiện đang xem xét cả các ngoại tác, sự mất cân xứng thông tin, hoặc việc ra quyết định “không hợp lý”.

Vấn đề đạo đức ở đây là ranh giới giữa nhà nước và thị trường không ngừng xuất hiện và hòa cùng với các sự kiện, xu hướng chính trị, ý tưởng kinh tế và lựa chọn chính sách gắn bó chặt chẽ với nhau, phát triển cùng nhau.

## **Ngoại tác và hàng hóa công cộng**

Sự dao động của con lắc có thể được minh họa bằng cách xem xét một số thất bại thị trường thường gặp nhất: sự tồn tại của ngoại tác (giả định A5 của các định lý cơ bản trong Hộp 1.4 không nắm bắt và hàng hóa công cộng (khi A8 không hợp lệ). Mặc dù phân tích dường như đơn giản, nhưng quan điểm về chính sách nào giải quyết tốt nhất về những thất bại thị trường có thể khác nhau và làm sáng tỏ các lý do thất bại.

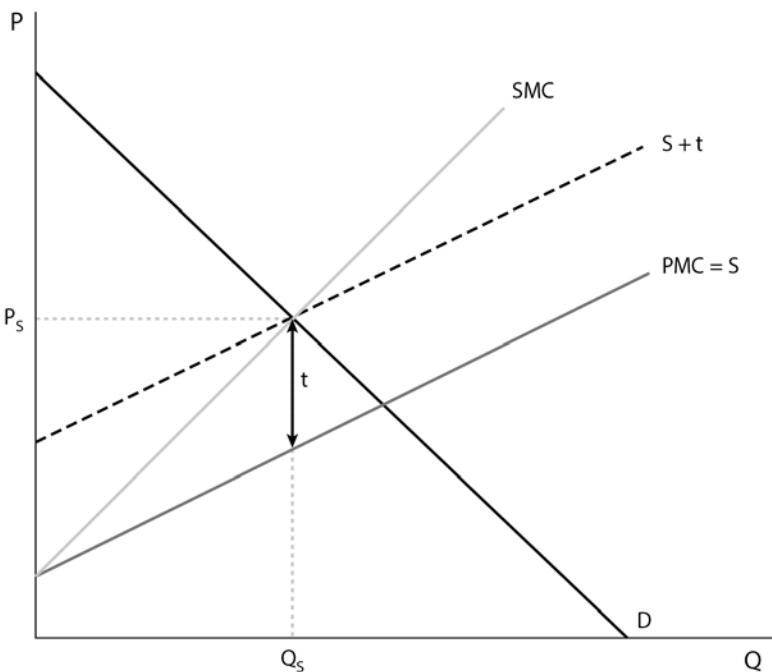
*Một ngoại tác tồn tại khi sự lựa chọn của một người hoặc một hằng ảnh hưởng đến những người khác theo cách mà chi phí hoặc lợi ích cá nhân và xã hội khác nhau. Ví dụ bao gồm ô nhiễm hoặc khí CO<sub>2</sub>, khí thải từ nhà máy, ảnh hưởng đến không khí mà mọi người hít thở và khí hậu; tôi làm phiền hàng xóm bằng cách tổ chức một bữa tiệc ồn ào; một đài phát thanh có sóng gây nhiễu sóng của đài khác; học một kỹ năng với nhiều khả năng các nhà tuyển dụng muốn thuê lao động có kỹ năng sẽ đặt trụ sở tại thị trấn; cho trẻ đi tiêm phòng, tăng khả năng “miễn dịch bầy đàn” trong khu vực cũng như nâng cao sức đề kháng của bản thân đối với bệnh tật; tham*

gia mạng xã hội vì nó trỏ nên thú vị hoặc hữu ích hơn đối với các thành viên khác. Thực tế là chúng ta sống trong xã hội hoặc cộng đồng, không phải như những ẩn sĩ, có nghĩa là ngoại tác có sức lan tỏa.

Một cách để chính phủ giải quyết các ngoại tác là sử dụng thuế hoặc trợ cấp để cân bằng các chi phí và lợi ích của tư nhân và xã hội. Trong Hình 1.3, đường cung cho thấy chi phí cận biên cá nhân của một sản phẩm. Như đã đề cập trước đó, Alfred Pigou đã đưa ra ý tưởng về thuế một lần (a lump-sum tax) (thuế như nhau trên một đơn vị sản lượng) - được gọi là thuế Pigouvian - để tăng chi phí tư nhân bằng với chi phí xã hội và giảm lượng hàng hóa được tiêu thụ. Không dễ dàng để tính toán mức thuế tốt nhất có thể là bao nhiêu, nhưng nguyên tắc áp dụng đối với “thuế tội lỗi (sin taxes)” đánh vào rượu và thuốc lá, hoặc thuế carbon.

*Một hàng hóa công cộng* là hàng hóa có mức tiêu thụ không có đối thủ (một người tiêu thụ nó không ngăn cản người khác làm như vậy) và cũng không loại trừ (không thể ngăn cản mọi người tiêu thụ nó) (Hình 1.4). Các ví dụ về hàng hóa công cộng gồm không khí sạch, hệ thống chiếu sáng đường phố, quốc phòng, hệ thống tư pháp và cảnh sát, công viên công cộng, đường sá, và giao thông công cộng. Một vài trong số đó là không loại trừ (ví dụ như chiếu sáng đường phố và quốc phòng). Chúng đôi khi được coi như là hàng hóa công cộng thuần túy. Những thứ khác có thể loại trừ, mặc dù nhà cung cấp có thể không bận tâm đến việc kiểm soát quyền truy cập vào chúng. Ví dụ, một công viên có thể được rào lại và tính phí vào cửa, nhưng hầu hết các thị trấn và thành phố đều cung cấp ít nhất một số quyền truy cập miễn phí vào không gian xanh và sân chơi. Hàng hóa không đối thủ với

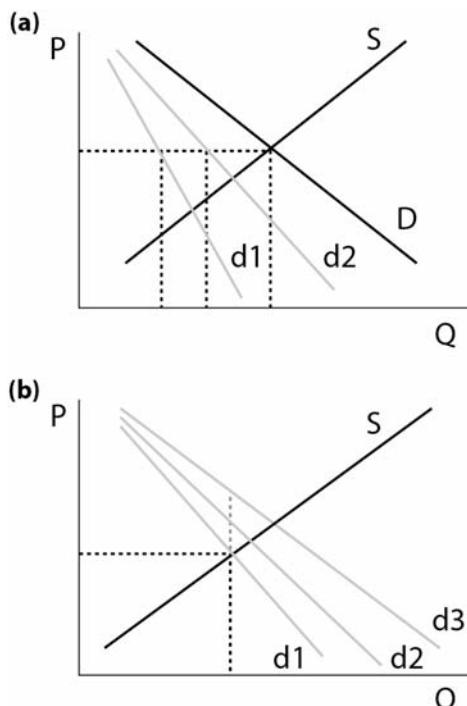
khả năng tiếp cận hạn chế như thế này đôi khi được gọi là hàng hóa câu lạc bộ: một khi bạn đã trả phí để tham gia câu lạc bộ, thì mức tiêu thụ là không đối thủ (Bảng 1.1). Ngược lại, mặc dù hàng hóa công cộng thường không phải là đối thủ, nhưng chúng có thể trở nên tắc nghẽn; đường sá là một ví dụ mà hầu hết mọi người đều tham gia nhưng khi lưu lượng tham gia giao thông vượt một ngưỡng nhất định so với lượng phương tiện giao thông có nghĩa là việc lái xe sẽ bị hạn chế (trừ đường có thu phí).



**Hình 1.3. Thuế Pigouvian điều chỉnh ngoại tác.**

Có một ngoại tác tiêu cực, do đó chi phí cản biên xã hội (SMC) vượt quá chi phí cản biên tư nhân (PMC, đường cung S). Thuế Pigouvian t làm tăng đường cung đến điểm mà nó gáp SMC. Giá cao hơn và số lượng sản xuất và tiêu thụ thấp hơn so với khi chưa có thuế

Hàng hóa công cộng sẽ được cung cấp dưới mức cung cấp của thị trường: với bất kỳ số lượng nhất định nào được sản xuất (trong đó lượng cung bằng nhu cầu của người đầu tiên, Hình 1.4b), nhu cầu bổ sung có thể được đáp ứng mà không có ảnh hưởng xấu tới người dùng trước đó hoặc người tiêu dùng. Đặc điểm không đối thủ này có nghĩa là khó có thể tài trợ cho hàng hóa công cộng (Hộp 1.6). Có một sự cám dỗ lớn về sử dụng miễn phí, nói cách khác sử dụng chúng nhưng không phải trả tiền. Đó là tại sao nhiều hàng hóa công cộng được tài trợ thuế hoặc ít nhất được hỗ trợ một phần hoặc được nhà nước cung cấp.



**Hình 1.4. Tư nhân (a) và hàng hóa công cộng (b).** Hàng hóa tư nhân là đối thủ trong tiêu dùng, và nhu cầu thị trường là tổng các đường cầu cá nhân (trục ngang). Hàng hóa công cộng là không đối thủ, cho nên ngay khi cầu cá nhân đầu tiên được đáp ứng, cầu cá nhân khác có thể sử dụng miễn phí, tiêu dùng cùng một sản lượng.

Ý kiến cho rằng, chính phủ phải cung cấp tất cả hàng hóa công cộng, vì vấn đề mà nhiều người được hưởng lợi

miễn phí sẽ dẫn đến việc thiếu cung cho hàng hóa công cộng hiện đang bị thách thức. Có những ví dụ về hàng hóa công cộng được tài trợ theo nhiều cách khác nhau. Ngọn hải đăng thường được sử dụng như một ví dụ về hàng hóa công cộng thuần túy vì ánh sáng cảnh báo của chúng có thể được nhìn thấy với bất kỳ tàu nào đi qua. Tuy nhiên, trong lịch sử, việc trả phí bến cảng thường là những ngọn hải đăng tài chính. Mặc dù một số tàu chắc chắn là những người đi tự do, nhưng bất kỳ tàu nào mà thuyền trưởng muốn vào cảng gần đó sẽ trả phí. Một số nhà kinh tế thị trường ủng hộ lập luận rằng, điều này cho thấy việc tài trợ tư nhân cho hàng hóa công cộng là một khả năng; những ví dụ như thế này được coi là hàng hóa câu lạc bộ vì chúng được tài trợ bởi một thỏa thuận kiểu thuê bao. Tuy nhiên, ví dụ đáng chú ý này là ví dụ về các cơ quan có thẩm quyền xếp tài trợ cho hàng hóa không cạnh tranh - không chỉ liên quan đến quyết định của chính quyền và được tài trợ bởi thuế chung. Nên bình luận về liệu hàng hóa công cộng phải được khu vực công cung cấp, hay liệu thay thế vào đó là khu vực tư nhân có thể cung cấp chúng, là một phần câu hỏi về ý nghĩa của “tư nhân”.

**Bảng 1.1. Các loại hàng hóa**

	<i>Mang tính đối thủ</i>	<i>Không mang tính đối thủ</i>
Có thể loại trừ	Hàng hóa tư nhân (ví dụ: quần áo, thực phẩm)	Hàng hóa câu lạc bộ (ví dụ: đường sá thu phí, phí đi vào đường)
Không thể loại trừ	Những thứ chung (ví dụ: cá ở biển)	Hàng hóa công cộng (ví dụ: quốc phòng, đèn đường)

### Hộp 1.6. Hàng hóa công cộng

Hàng hóa công cộng không đối thủ (chi phí cận biên của tiêu dùng tăng thêm bằng không). Có một vấn đề của "hưởng lợi miễn phí": mọi người sử dụng miễn phí đầu ra mà người khác đã trả tiền. Việc tài trợ cho hàng hóa công cộng vì thế thường gặp khó khăn. Chính sách cổ điển là trả cho hàng hóa công cộng từ nguồn thu thuế. Các sách thường đề cập đến hàng hóa công cộng cũng không thể loại trừ - nhưng điều này gây hiểu lầm thể hiện ở nhiều hình thức, bao gồm cả việc thực thi pháp luật. Nhiều loại hàng hóa công cộng được loại trừ, bằng nhiều cách khác nhau - phí vào cổng công viên, phí cầu đường, lệ phí giấy phép, giấy phép phổ thông - và sau đó thường được gọi là hàng hóa câu lạc bộ. Rất nhiều hàng hóa kỹ thuật số là hàng hóa công cộng (do tư nhân cung cấp) vì chi phí biên bằng 0 và không có đối thủ, nhưng có thể loại trừ được (mật khẩu). Nếu những người trong cuộc đua tự do không bị loại trừ, các nhà cung cấp của họ (ví dụ, báo chí) phải đối mặt với vấn đề làm thế nào để tài trợ cho họ.

Một ví dụ khác về việc cung cấp hàng hóa không đối thủ của chính phủ là việc đầu tư vào hệ thống đường sá thế kỷ XIX ở Anh. Hoạt động công ích này được tổ chức bởi “turnpike trusts” - các chính quyền gồm các chức sắc địa phương, những người có quyền thu phí và có trách nhiệm duy trì các tuyến đường. Đây là các tổ chức tư nhân nhưng được chính phủ hỗ trợ về cơ sở pháp lý. Theo một cách nào đó, chúng báo trước những mối quan hệ đối tác công tư của những năm cuối thế kỷ XX và XXI. Việc cung cấp đường sá cho tư nhân phổ biến ở một số quốc gia hơn các quốc gia khác (Hộp 1.7). Chương 4 xem xét kỹ hơn các thể chế tập thể không phải là tư nhân cũng như công.

Cũng cần nhắc lại, một số trường hợp hàng hóa công cộng đặc biệt, được gọi là *hàng hóa khuyến dụng* (*merit goods*) và *hàng hóa trải nghiệm* (*experience goods*). Thay vì dưới mức cung cấp, những hàng hóa này đang được cung cấp dưới mức nhu cầu. Hàng hóa khuyến dụng là những thứ được coi là tốt cho con người mặc dù họ không nhận ra điều đó. Các chương trình phát sóng chính trị của đảng (lưu ý là ở các quốc gia khác ngoài Hoa Kỳ, quảng cáo mang tính chính trị có trả tiền trên truyền hình thường bị hạn chế hoặc bị cấm) là một ví dụ. Không ai muốn xem, nhưng thông báo về chính sách của các đảng đối thủ là điều tốt cho cử tri. Hàng hóa trải nghiệm là những thứ mà người ta không biết liệu có thực sự thú vị hay không cho đến khi được dùng thử - tiểu thuyết, phim ảnh, âm nhạc và các trải nghiệm văn hóa khác là những ví dụ rõ ràng. Một số hàng hóa như vậy có thể cần tới chính sách khuyến khích sử dụng, chẳng hạn như thu hút nhiều người miễn cưỡng tham gia thử các môn thể thao (để giúp giải quyết bệnh béo phì), điều này khiến họ phát hiện ra rằng họ thích hoạt động này.

Có ít sự khác biệt giữa hàng hóa công cộng và các ngoại tác hơn so với cái nhìn đầu tiên. Nói hàng hóa là không đối thủ cũng giống như nói về lợi ích xã hội vượt trội so với lợi ích cá nhân. Hàng hóa công là một trường hợp đặc biệt của ngoại tác

Điểm tương tự có thể được đưa ra đối với các ngành công nghiệp độc quyền tự nhiên (ví dụ, giả định A3 không phải là hợp lệ - xem Hộp 1.4), được thảo luận thêm ở Chương 3. Một số sản phẩm được gọi là độc quyền tự nhiên với lợi nhuận ngày càng tăng theo quy mô do chi phí cố định cao (nền kinh

tế quy mô theo cung) hoặc ngoại tác mạng lưới (nền kinh tế quy mô theo cầu), bởi vì có xu hướng chỉ có một ngành (hoặc phần lớn là số nhỏ) sản xuất chúng. (Nghiêm túc mà nói, một ngành có độc quyền khi chi phí trung bình giảm trên toàn bộ mức sản lượng đầu ra.

### Hộp 1.7. Cung cấp đường sá tư nhân

Có sự khác biệt lớn giữa các quốc gia về vai trò của khu vực tư nhân đối với những gì có thể được coi là hàng hóa công cộng cổ điển, cụ thể là các con đường chính hoặc đường cao tốc. Ở châu Âu, 13 quốc gia (chủ yếu là các quốc gia nhỏ như Estonia và Liechtenstein) không có đường thu phí và 8 khoản phí chỉ thu khi đi qua một số cầu hoặc đường hầm nhất định (Nhóm thứ hai bao gồm Hà Lan và Thụy Điển, nơi có cầu Oresund dài 8 km nổi tiếng - thuộc sở hữu nhà nước giữa Malmö và Copenhagen được giới thiệu trong loạt phim truyền hình *Cái cầu (The Bridge)*). Trong số những quốc gia có thu phí, Anh có rất ít đường cao tốc một chiều và một số ít bến phà hoặc cầu) - trong khi những nước khác như Pháp và Italy có mạng lưới đường thu phí rộng khắp. Bên kia Đại Tây Dương, Hoa Kỳ có nhiều cầu đường thuộc tư nhân sở hữu và điều hành và gần đây tư nhân hóa tài sản thuộc sở hữu nhà nước và do nhà nước điều hành - ví dụ, đường thu phí Indiana hiện do một người Ôxtrâylia gốc Tây Ban Nha điều hành với hợp đồng thuê 75 năm. Những con đường như vậy có thể được chính phủ hoặc một trong các cơ quan của chính phủ điều hành, hoặc hoàn toàn do một nhà điều hành tư nhân hoặc tư nhân cấp vốn và vận hành với sự bảo đảm của chính phủ về doanh thu tối thiểu, hoặc theo một số hình thức hợp tác công tư. Hiện nay đang có xu hướng đổi tác công tư để chia sẻ rủi ro và cũng để khắc phục tình trạng ngân sách eo hẹp của chính phủ.



Cầu Oresund

Ảnh Luc De Cleir/Pexels.

Một hãng sản xuất ra tất cả sản phẩm là giải pháp chi phí thấp nhất. Nếu chính phủ không tự cung cấp sản phẩm được (như xây dựng nhiều đường cao tốc hoặc hệ thống nước sạch và nước thải), thì đặt ra luật lệ nghiêm khắc (tất cả hàng hóa này được quy định theo luật). Sự tăng lên về doanh thu theo quy mô cũng là một trường hợp đặc biệt của ngoại tác, vì khi một hãng tăng sản xuất hơn hãng khác trong ngành có thể được lợi từ việc tăng quy mô thị trường.

## Pigou và Coase

Cách suy nghĩ “Pigouvian” về phúc lợi xã hội liên quan đến chính phủ xác định sự thất bại thị trường, như sự hiện diện các ngoại tác hoặc hàng hóa công cộng, và khắc phục nó bằng một chính sách cụ thể, như thuế hoặc trợ cấp. Các phương pháp tiếp cận chính sách trực tiếp khác để điều chỉnh ngoại

tác hoặc cung cấp hàng hóa công cộng gồm cả cấp phép (để kiểm soát phổ tần vô tuyến được sử dụng cho các chương trình phát sóng và điện thoại, hoặc hạn chế các cá nhân sử dụng máy bay không người lái gần sân bay); cung cấp các dịch vụ của chính phủ, chẳng hạn như y tế và giáo dục (để khuyến khích tiêm chủng hoặc các biện pháp y tế công cộng khác, hoặc tăng nhu cầu về trình độ học vấn vì lợi ích của người lao động và những người lao động khác); và quy định (để hạn chế các hoạt động như tiệc tùng ồn ào vào đêm khuya hoặc đổ chất thải xuống sông), thông qua phạt tiền hoặc hành động pháp lý. Quan điểm theo chủ nghĩa can thiệp này vào các hành động của chính phủ nhằm giải quyết những thất bại cụ thể của thị trường đã được duy trì trong phần lớn thế kỷ XX, và tất nhiên tất cả các loại chính sách này vẫn được nhiều chính phủ áp dụng rộng rãi.

Có một cách suy nghĩ thay thế ảnh hưởng về các trường hợp ngoại lệ nói chung và trường hợp đặc biệt của hàng hóa công cộng nói riêng. Cách tiếp cận này, liên quan đến Ronald Coase, giúp chính sách theo định hướng giải pháp thị trường đổi với những thất bại thị trường như ngoại tác và hàng hóa công cộng.

Coase chỉ ra rằng, theo lý thuyết thì ngoại tác là tương hố. Tham gia bữa tiệc đêm khuya ồn ào, một ngoại tác tiêu cực đối với hàng xóm (có lẽ là không được mời). Điều đó cũng có thể được coi là những người hàng xóm liên quan bị áp đặt mong muốn yên tĩnh như một ngoại tác đối với những người muốn có một chút vui vẻ. Ví dụ mà Coase đưa ra trong một bài báo nổi tiếng năm 1960 là gia súc đi lạc vào trang trại lân cận và phá hoại vụ mùa. Giả định trực quan là chủ trang trại gia súc nên bị cảnh sát hoặc tòa án phạt, nhưng chúng tôi

cho rằng người nông dân có quyền tài sản bất khả xâm phạm đối với thành quả trên đất của mình. Coase hỏi, điều gì sẽ xảy ra nếu lợi ích từ những con bò béo hơn đem lại cho chủ trang trại nhiều doanh thu hơn là bị thất thu ngô? Tại sao chủ trang trại và người nông dân không thương lượng để bù mà chủ trang trại lại có quyền đối với gia súc ăn ngô của mình? Đây có thể là một thỏa thuận đôi bên cùng có lợi. Tương tự như vậy, nhà máy làm ô nhiễm một con suối và cá chết, chúng ta nên hỏi giá trị của số cá chết nhiều hơn hay ít hơn chi phí do nhà máy phải ngừng sản xuất do gây ô nhiễm. Có sự đối xứng trong mọi ngoại tác. Chúng trở nên bất đối xứng khi quyền tài sản được giao cho một bên và thỏa thuận riêng tư có thể có tùy thuộc vào chi phí giao dịch đạt được thỏa thuận.

Do đó, Coase tiếp tục nói rằng nếu mọi người có thể tự do đi lại và nếu chi phí giao dịch không quá cao, họ sẽ tự giải quyết việc phân bổ chi phí thông qua các giao dịch thị trường mà không cần chính phủ can thiệp và can thiệp từ bên ngoài bằng thuế Pigouvian hoặc luật pháp. Nhiều nhà kinh tế học theo định hướng thị trường đã lưu tâm đến vấn đề này và lập luận rằng có rất ít trường hợp liên quan tới chính sách của chính phủ hơn là ngũ ý khi cho rằng những thất bại của thị trường cần được khắc phục. Thật vậy, có sự khác biệt lớn giữa các quốc gia về mức độ thuế và trợ cấp đối với các sản phẩm khác nhau hoặc việc cung cấp hàng hóa công cộng, vì vậy đây rõ ràng là một vấn đề tranh luận.

Tuy nhiên - như bài phát biểu nhận giải Nobel - Coase nhận ra rằng người dân thường không thể thỏa hiệp, vì chi phí giao dịch để làm điều này là quá cao. Chi phí giao dịch là gì? Cụ thể, thời gian và nỗ lực cần thiết để tìm ra thông tin cho giao dịch sắp tới. Dễ dàng xác định những con bò lạc

thuộc về ai (hoặc nhà máy nào thả chất độc xuống sông)? Chủ trang trại ngô có thể nói đổi mức độ thiệt hại vụ mùa bị phá hủy - có phải dễ dàng giám sát cái gì đang xảy ra? Có khả thi không khi có đủ vài người tham gia đàm phán (vì trong cuộc sống hiếm khi chỉ có hai bên)? Đôi khi đó cũng là quyền tài sản không rõ ràng. Khi hai hành khách hàng không tranh giành quyền sử dụng một trong bộ “bảo vệ đầu gối - knee defender”, ngăn cản người kia nghiêng ghế về phía sau, đây có thể là trường hợp cho thấy chi phí giao dịch thỏa thuận một khoản phí với hàng xóm của bạn để được quyền ngả lưng với - 5 USD? 50 USD? - quá cao; nhưng đó cũng chắc chắn là trường hợp mà không rõ ràng ai có quyền đổi với không gian đang tranh chấp. Thật không may, không rõ ràng rằng liệu vé của bạn có cho phép bạn có một chút không gian trước mặt bạn - cái gì điều chỉnh bạn sử dụng bộ bảo vệ đầu gối - knee defender (mặc dù người ta tưởng tượng rằng người sử dụng bộ bảo vệ đầu gối có thể nghĩ rằng họ được cả hai) - hay một chút không gian sau bạn - cái gì cho phép bạn ngả ghế.

Tuy nhiên, cách tiếp cận Coaseian đã có tác động lớn đến một số nhà kinh tế học và làm cơ sở cho trường phái kinh tế nhấn mạnh vai trò của hệ thống pháp luật trong việc giải quyết các ngoại tác, hay đúng hơn là các tranh chấp phát sinh. Tòa án từ lâu đã là phương tiện giải quyết các khiếu kiện dân sự dựa trên luật chung (hành động kinh tế), nhưng trường phái luật và kinh tế học có ảnh hưởng lớn từ Coase nhấn mạnh việc phân bổ quyền tài sản (luật tài sản) và giải quyết tranh chấp hiệu quả (luật hợp đồng).

Bình luận của Coase nhấn mạnh hai điểm chính, cơ bản của kinh tế học chính sách công. Một là tầm quan trọng của

việc định nghĩa và trình bày rõ ràng về quyền tài sản. Trong ví dụ của Coase đưa ra, người nông dân có quyền tài sản đối với đất đai và thành quả trên đất đai của mình, mặc dù chủ trang trại có thể đưa ra cho anh ta một lời đề nghị đáng để cho gia súc ăn ngô. Tương tự, trong trường hợp Vittel ở Hộp 1.8, quyền tài sản thuộc về người chủ đất đai. Trong các trường hợp khác, chẳng hạn như không gian dành cho đầu gối trên máy bay, thỏa thuận Coaseian có thể không thực hiện được nếu không rõ ai sở hữu tài sản được đề cập.

Hầu hết, chúng tôi coi các giả định phổ biến về quyền tài sản như một phần của trật tự tự nhiên, nhưng chúng hoàn toàn được hệ thống chính trị và pháp luật, cũng như tập quán xác định. Ví dụ, khi bạn mua một bữa ăn trong nhà hàng, bạn giả định rằng bạn đang mua thức ăn và thuê không gian để ngồi ở đó trong một hoặc hai giờ, nhưng không phải là bạn có thể ra ngoài với những chiếc đĩa và ly mà bạn sử dụng. Luật phải tuân theo, bởi vì nhà hàng có thể gọi cảnh sát về việc bạn làm. Tuy nhiên, công nghệ thường phá vỡ các giả định về quyền tài sản. Các lập luận thường đề cập đến nền kinh tế ngày nay liên quan đến “sở hữu trí tuệ” luôn luôn gây tranh cãi (vì bao gồm các ý kiến, đó là một hàng hóa công cộng, không đối thủ trong tiêu dùng, không tốn kém để sao chép). Công nghệ kỹ thuật số đã có thể tạo ra một loạt tài sản trí tuệ mới và thúc đẩy quyền sở hữu. Mặc dù đôi khi phương pháp tiếp cận luật và kinh tế lấy cảm hứng từ Coase đưa ra quan điểm hữu ích về tầm quan trọng của sở hữu trí tuệ trong các nền kinh tế hiện đại kỹ thuật số và vô hình ngày càng tăng, cũng như tính chất tương đối của các chuẩn mực và án lệ có từ trước về quyền sở hữu tài sản trí tuệ. Chương 4 sẽ quay trở lại những vấn đề này.

### Hộp 1.8. Một sự mặc cả Coaseian trong thực tế

Nước khoáng Vittel được đóng chai từ các suối ở vùng Vosges của Pháp. Từ những năm 1970, việc canh tác trong khu vực trở nên căng thẳng hơn và chất lượng nước suối tự nhiên bắt đầu xấu đi. Sự hiện diện của nitrat trong nước đe dọa hoạt động kinh doanh, nhưng chủ sở hữu của Vittel, Nestlé, đã thương lượng thành công với bốn mươi nông dân liên quan để trả tiền bồi thường cho họ nhằm thay đổi phương thức canh tác và hạn chế dòng chảy đang đe dọa chất lượng nước. Một nghiên cứu về cuộc đàm phán đã kết luận rằng có một số lý do quan trọng dẫn đến thành công. Có tương đối ít nông dân tham gia, và chính Vittel đã mua một số đất ở thượng nguồn. Nghiên cứu cho thấy công ty cải thiện quản lý đất ở thượng nguồn sẽ tiết kiệm chi phí hơn là xây dựng một nhà máy lọc mới, vì vậy công ty săn sàng đền bù thu nhập, trợ cấp thiết bị và đào tạo kỹ thuật cho nông dân.

C. Déprés, G. Grolleau, và N. Mzoughi, "On Coasean Bargaining with Transaction Costs: The Case of Vittel" Center d'Economic et Sociologie appiquées à l'Agosystemure et aux Espaces Ruraux, Working Paper No. 2005/03, [https://www.2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2012/11/AVP2005\\_3.pdf](https://www.2.dijon.inra.fr/cesaer/wp-content/uploads/2012/11/AVP2005_3.pdf).

Thương lượng Coaseian, giải quyết thông qua thương lượng hoặc hành động pháp lý các vấn đề do ngoại tác tạo ra, cũng đòi hỏi chi phí giao dịch liên quan không quá cao. Chúng bao gồm thời gian cần thiết để thương lượng với tất cả các bên liên quan, và khó khăn trong việc tìm hiểu tất cả thông tin liên quan và giám sát hành động của mọi người. Về nguyên tắc, những người lên chuyến bay có thể thương lượng với những người phía trước và phía sau để tìm ra ai coi trọng không gian hơn, nhưng trên thực tế, rắc rối sẽ quá lớn.

Trong bài diễn thuyết giải Nobel của mình, chính Coase cho biết ông nghĩ rằng chi phí giao dịch thường rất cao. Tuy nhiên, ông nói thêm: “Nếu chúng ta chuyển từ chế độ không có chi phí giao dịch sang một trong những chi phí giao dịch dương, thì rõ ràng rằng hệ thống pháp luật là quan trọng cốt yếu”.

Do đó, sự hiện diện của chi phí giao dịch là yếu tố then chốt trong việc xác định những cách sắp xếp mà một xã hội thực hiện để sản xuất hàng hóa và dịch vụ, và phân bổ các nguồn lực cho các mục đích sử dụng khác nhau. Ví dụ, như đã thảo luận trong Chương 7, có liên quan đến câu hỏi liệu khu vực công có nên thực hiện một hoạt động hay ký hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân (hoặc về vấn đề đó liệu một doanh nghiệp tư nhân nên giữ một hoạt động trong nội bộ hay ký hợp đồng với một nhà cung cấp). Liệu có thể thể hiện trong hợp đồng hoặc thỏa thuận dịch vụ chính xác những gì nhà cung cấp tư nhân phải cung cấp và giám sát xem hợp đồng có được thực hiện hay không? Đối với một số hoạt động - chẳng hạn như trả lương, hoặc kiểm tra chất thải - điều này rất đơn giản. Thật khó cho những người khác, đặc biệt là những nơi có sự bất cân xứng về thông tin - ví dụ, rất khó để giám sát chất lượng của nhiều dịch vụ, chẳng hạn như cung cấp sức khỏe hoặc chăm sóc xã hội, và sự cám dỗ đối với nhà cung cấp để cắt giảm chi phí (một hợp đồng cạnh tranh) sẽ mạnh mẽ.

Suy nghĩ về chi phí giao dịch cũng nhấn mạnh rằng, thế giới không được phân chia các thị trường và chính phủ một cách rõ ràng và toàn diện. Thật vậy, ý tưởng về một “thị trường” ốm yếu không được định nghĩa trong lý thuyết kinh tế (đừng bận tâm đến thị trường “tự do”). Lý thuyết

kinh tế vi mô liên quan đến người tiêu dùng và sản xuất tư nhân. Tuy nhiên, có rất nhiều tổ chức không phải là một doanh nghiệp tư nhân thu lợi nhuận hay một tổ chức chính phủ. Các công đoàn, các tổ chức tương hỗ, tập thể và hợp tác xã, hiệp hội phụ huynh - giáo viên, các nhóm tự nguyện, các tập đoàn phi lợi nhuận - tất cả đều tham gia vào một số hoạt động xã hội học, bên cạnh các cơ quan chính phủ hoặc các công ty tư nhân, hoặc cả hai. Có rất nhiều tổ chức tham gia vào kết quả kinh tế tập thể, tất cả đều cần được tính đến trong chính sách công. Phần lớn cái nhìn sâu sắc trong kinh tế học về lý do tại sao các hoạt động được tổ chức theo cách này hơn là cách khác phụ thuộc vào chi phí giao dịch và sự bất cân xứng của thông tin. Trong một bài báo kinh điển khác, Coase đã sử dụng cách tiếp cận chi phí giao dịch (thay vì giả định tất cả các hoạt động xảy ra thông qua trao đổi thị trường) để giải thích tại sao các công ty tồn tại. Cách tiếp cận này đã tạo cơ sở cho nhiều nghiên cứu tiếp theo xem xét tổ chức của các doanh nghiệp và các ngành công nghiệp, và cũng như tại các viện kinh tế nói chung.

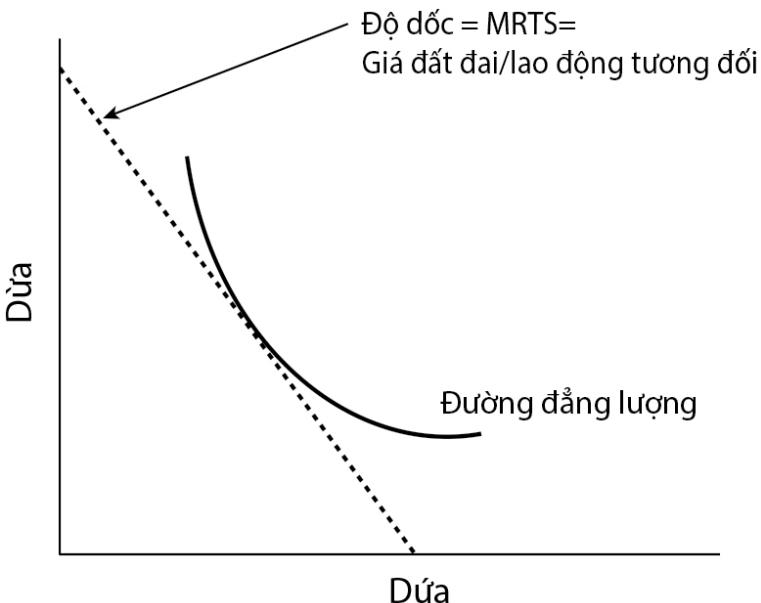
## Kết luận

Chương này đã mô tả phương pháp tiếp cận mà kinh tế học sử dụng để đánh giá chính sách công: Liệu chúng có đóng góp vào phúc lợi xã hội không (theo nghĩa rất cụ thể được sử dụng trong kinh tế, bao gồm hiệu quả Pareto)? Mặc dù từ *hiệu quả* và mặc dù đặt sang một bên xem xét sự phân phối cũng như các tiêu chí đạo đức khác, chẳng hạn như tự do hoặc lòng tự hào dân tộc, đây là một tiêu chuẩn

quy tắc. Theo một cách nào đó, sự hài lòng theo sở thích, hay mức độ tiện ích cá nhân, được tổng hợp lại làm tiêu chí để đánh giá phúc lợi xã hội. Không có nhà kinh tế học nào lấy các định lý kinh tế phúc lợi tiêu chuẩn như một mô tả thực tế, và cơ sở này thiết lập tiêu chuẩn của một thị trường cạnh tranh theo cách suy nghĩ về sự tương tác giữa chính phủ và thị trường. Mặc dù vậy, đã có một cuộc tranh luận đáng kể kể từ thời Adam Smith về hình dạng và phạm vi của các chính sách công. Chương tiếp theo sẽ xem xét chi tiết hơn về mối quan hệ giữa chính phủ và thị trường và đặc biệt là sự cân bằng giữa cạnh tranh và sự điều tiết của chính phủ.

## **Phụ lục của Chương 1**

Phụ lục này mô tả ngắn gọn - dưới dạng phi kỹ thuật - lý thuyết kinh tế vi mô làm nền tảng cho kinh tế học phúc lợi. Sách kinh tế vi mô tiêu chuẩn, ví dụ như *Phân tích kinh tế vi mô (Microeconomic Analysis)* của H. Varian trình bày chi tiết kỹ thuật; *Giới thiệu về kinh tế học phúc lợi hiện đại (An Introduction to Modern Welfare Economics)* của P.O. Johansson tập trung vào lý thuyết về kinh tế học phúc lợi chi tiết hơn, theo một kiểu phi kỹ thuật. Có nhiều cơ sở lý luận chuyên sâu về kinh tế học phúc lợi và sự lựa chọn xã hội. Những cơ sở lý luận này tập trung vào tư tưởng kinh tế đã thay đổi, Roger Backhouse khảo sát sự phát triển của kinh tế học phúc lợi trong một bài báo gần đây, “Nguồn gốc của kinh tế học phúc lợi mới (The Origins of the New Welfare Economics)” (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/extral/10.Backhouse.pdf>).

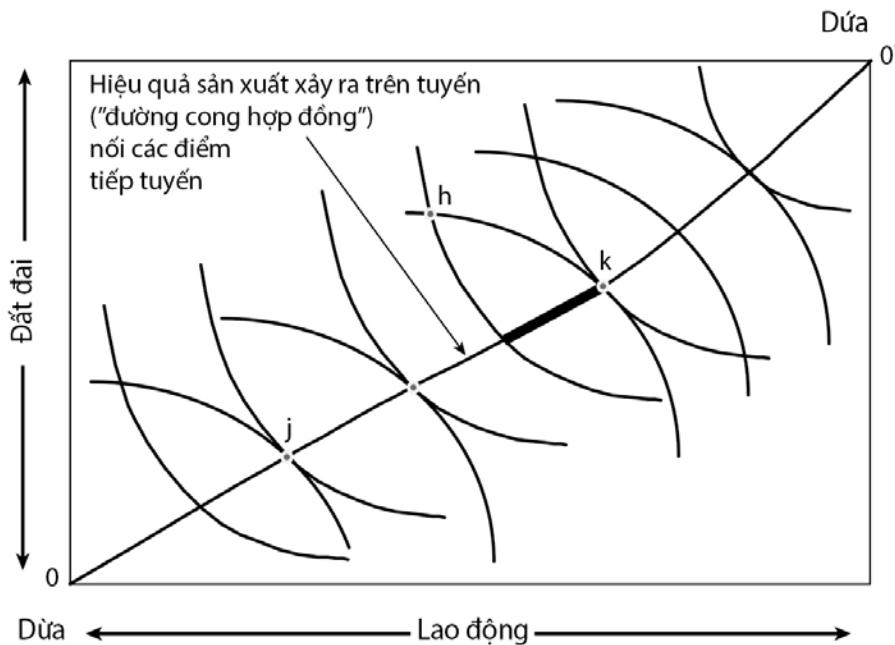


**Hình 1.5. Sản xuất: đường đẳng lượng**

Ở đây, xem xét một nền kinh tế Robinson Crusoe đơn giản, nơi mà nhà sản xuất và người tiêu dùng là hai cá thể giống nhau, Robinson và Friday; có hai yếu tố sản xuất, đất đai và lao động, và hai sản phẩm, quả dừa và quả dứa. Bắt đầu quá trình sản xuất, *các đường đẳng lượng* là các đường cong mô tả sự kết hợp giữa đất đai và lao động cần thiết, dựa trên kỹ thuật sản xuất, để tạo ra mỗi sản lượng. Hình 1.5 thể hiện đường đẳng lượng về quả dừa, và có một đường đẳng lượng tương tự về quả dứa. Các đường đẳng lượng ngũ ý có đặc tính toán học đẹp và vẽ lên các đường cong trơn.

Hiệu quả sản xuất đòi hỏi tỷ lệ đất và lao động thay thế cho nhau trong sản xuất phải ngang nhau cho cả dừa và dứa. Nếu không, ít nhất một trong số các loại cây trồng có thể được sản xuất bằng cách thay đổi hỗn hợp các yếu tố đầu vào. Tỷ lệ này (được gọi là *tỷ lệ thay thế kỹ thuật biên*, MRTS -

the Marginal Rate of Technical Substitution) bằng với giá nhân tố tương đối, hoặc giá đất so với lao động. Biểu đồ hình hộp Edgeworth vẽ hai tập hợp các đường đẳng lượng có nguồn gốc ở các góc đối diện với nhau (Hình 1.6).

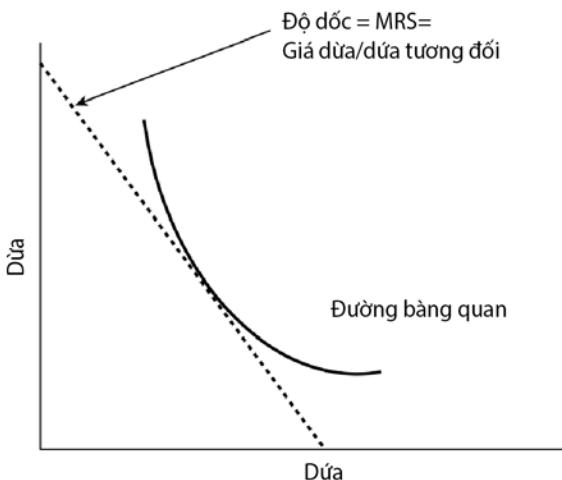


**Hình 1.6. Hiệu quả sản xuất**

Các đường cong đại diện cho các đường đẳng lượng cho thấy mức sản lượng không đổi của dừa (gốc tọa độ ở góc dưới cùng bên trái) và dứa (gốc tọa độ ở góc trên bên phải), tương ứng, đối với các kết hợp khác nhau giữa đất đai và lao động. Hiệu quả sản xuất xảy ra khi hai tập hợp phương trình tiếp tuyến với cách khác và tiếp tuyến bằng tỷ lệ thay thế kỹ thuật biên (và tỷ lệ giá nhân tố). Ngược lại có thể sản xuất nhiều hơn ít nhất một sản lượng ở các mức đất đai và lao động nhất định. Đường nối các điểm tiếp tuyến được gọi là *đường cong hợp đồng* (*the contract curve*). Giả sử nền kinh tế

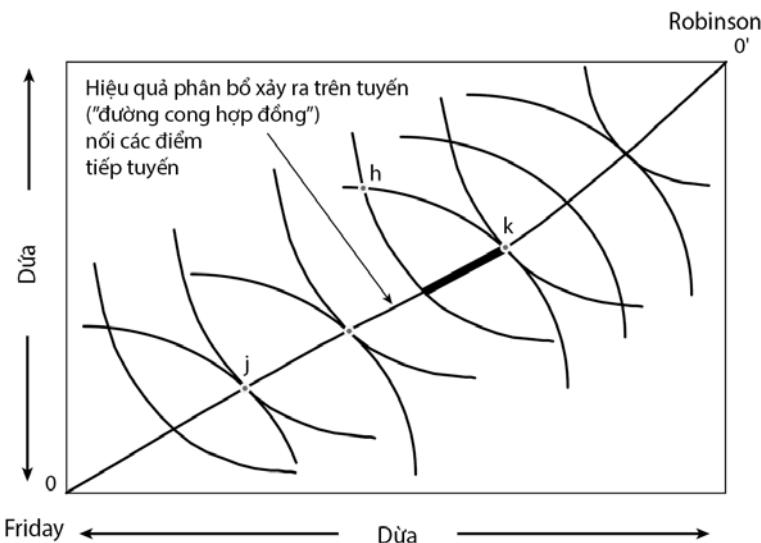
bắt đầu ở một điểm ngoài đường hợp đồng, chẳng hạn như h, biểu thị sự kết hợp ban đầu giữa việc sử dụng đất và lao động. Bất kỳ chuyển động nào từ h về phía phân đoạn của đường hợp đồng (được gọi là *phân cốt lõi (the core)*) đều hiệu quả hơn - một cải thiện của Pareto.

Một câu chuyện tương tự về tiêu dùng (Hình 1.7). Sở thích của Robinson và Friday có thể được thể hiện bằng các đường bàng quan, theo dấu sự kết hợp của dừa và dứa mang lại cho chúng mức độ tiện ích không đổi.



**Hình 1.7. Tiêu dùng: các đường bàng quan của Friday**

Ngoài ra còn có một biểu đồ hộp Edgeworth tương tự thể hiện hiệu quả phân bổ (Hình 1.8). Đối với bất kỳ mức độ ban đầu và phân phối sản phẩm nào, hai cá thể có thể tăng độ thỏa dụng bằng trao đổi thương mại với nhau, đổi dừa lấy dứa, đến mức *tỷ lệ thay thế cận biên* (MRS - the marginal rate of substitution) - số lượng dứa trên một đơn vị dừa sẽ trao đổi - bằng nhau cho cả hai.



**Hình 1.8. Hiệu quả phân bổ**

Trong Hình 1.8, các đường cong đại diện cho các đường bàng quan cho thấy mức độ thỏa dụng không đổi của Friday (điểm gốc ở góc dưới cùng bên trái) và Robinson (điểm gốc ở góc trên cùng bên phải), tương ứng cho các sự kết hợp khác nhau của dừa và dứa. Hiệu quả phân bổ xảy ra khi hai bộ đường bàng quan tiếp tuyến với nhau và tiếp tuyến bằng tỷ lệ thay thế biên (và với giá tương đối của dứa và dứa). Ngược lại, có thể làm tăng độ thỏa dụng của ít nhất một người với sản lượng của hai loại thực phẩm bằng cách đổi dừa lấy dứa. Giả sử tài nguyên ban đầu của dừa và dứa là điểm h. Sau đó, ít nhất một trong số chúng có thể được cải thiện tốt hơn bằng cách mua bán dừa lấy dứa cho đến khi đạt được một điểm trên phần cốt lõi, phần của đường hợp đồng nằm giữa các đường bàng quan ban đầu của hai người. Tại điểm hiệu quả Pareto, cũng bằng với tỷ lệ thay thế kỹ thuật của dừa cho dứa trong sản xuất.

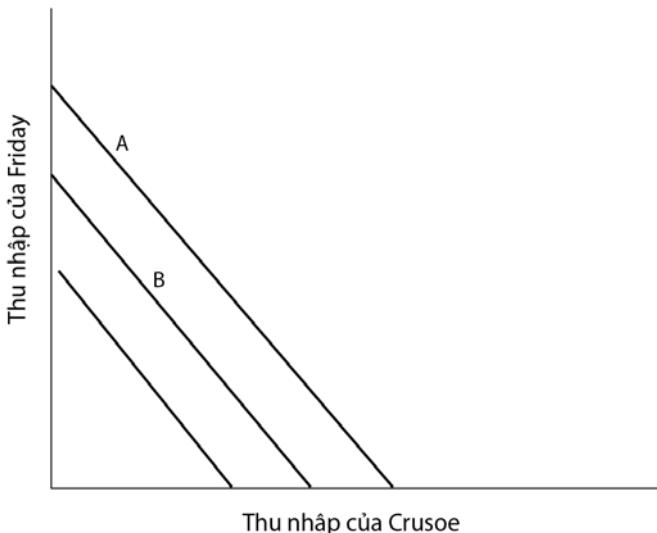
Cuối cùng, yêu cầu hiệu quả kết hợp sản phẩm nói rằng tỷ lệ dừa có thể được biến thành dứa (tỷ lệ chuyển đổi cận biên, hoặc độ dốc của đường giới hạn khả năng sản xuất (the production possibility frontier)) cũng phải bằng tỷ lệ thay thế biên trong tiêu dùng.

Chương này cũng đề cập đến câu hỏi làm thế nào để tổng hợp từ kết quả cá nhân với kết quả xã hội. Định lý bất khả thi của Arrow cho rằng đối với bất kỳ nhóm sở thích chung nào có thể xảy ra, không có cách nào tổng hợp các độ thỏa dụng riêng lẻ thành phúc lợi xã hội trong khi đáp ứng tất cả các giả định sau:

- Hiệu quả Pareto - không ai có thể trở nên tốt hơn nếu không có ít nhất một thứ khác trở nên tồi tệ hơn;
- Tính độc lập của các lựa chọn thay thế không liên quan - sự hứng thú của một cá nhân giữa các lựa chọn thay thế A và B không bị ảnh hưởng bởi sự giới thiệu của C (vì vậy nếu tôi thích táo hơn dừa, việc giới thiệu nho không khiến tôi thích dừa hơn táo);
- Không độc tài - nếu mọi người trong xã hội có những sở thích khác nhau, không có cá nhân nào mà sở thích của họ luôn chiếm ưu thế;
- Miền không hạn chế hoặc tính phổ quát - sở thích của các cá nhân có thể được xác định trên tất cả các mặt hàng có sẵn.

Một cơ sở lý luận mang tính kỹ thuật lớn về lựa chọn xã hội đã khảo sát lý do đó, và kết quả được trình bày trong xuất bản mở rộng (năm 2017) của cuốn sách kinh điển của Amartya Sen: *Collective Choice and Social Welfare*. Đặc biệt,

Sen lập luận rằng tổng hợp có thể đạt được một cách hợp lý nếu hàm tổng hợp phúc lợi xã hội không cần phải xếp hạng toàn diện tất cả các tập hợp có thể về các sở thích cá nhân, nhưng có thể giới hạn đến các vấn đề cụ thể.



**Hình 1.9. Phúc lợi xã hội của người rất thực dụng.**

Trong chủ nghĩa rất thực dụng, thu nhập của người dân là sự thay thế hoàn hảo: nhiều A tốt hơn là ít B hơn bất kể tác động của phân phối là gì

Kinh tế học chính sách công ngụ ý rằng, một hàm phúc lợi xã hội tồn tại, thường tiềm ẩn và thường là một biến thể của chủ nghĩa vị lợi. Tuy nhiên, các quan điểm khác nhau về công bằng có thể được thể hiện bằng các *hàm phúc lợi xã hội* (*social welfare functions*) khác nhau. Ví dụ:

Cực đại Rawlsian (Rawlsian maximin):

$$SWF = \min(u_1, u_2, \dots, u_n)$$

Người theo chủ nghĩa rất thực dụng (Strict utilitarian):

$$SWF = \sum (u_1, u_2, \dots u_n)$$

Người theo chủ nghĩa bình quân vừa phải (Moderate egalitarian):

$$SWF = \sum (u_1, u_2, \dots u_n) - \lambda \sum [(u_1, u_2, \dots u_n) - \min(u_1, u_2, \dots u_n)]$$

Những hàm này thể hiện một biểu đồ bằng quan xã hội; ví dụ, Hình 1.9 cho thấy bộ các đường bằng quan của người rất thực dụng.

Như đã chỉ ra trước đó, tiếp cận lý thuyết của kinh tế học phúc lợi phức tạp không ngăn được các nhà kinh tế học chính sách công từ bỏ cách tiếp cận thực dụng, nhiều hoặc ít thực dụng, cách tiếp cận đối với phúc lợi xã hội trong nghiên cứu thực nghiệm của họ.

## Đọc thêm

### *Tài liệu chuyên môn*

- Ethan Bueno de Mesquita (2016), *Political Economy for Public Policy*, Princeton University Press, chapters 1-3.
- Lee Friedman (2002), *The Microeconomics of Public Policy Analysis*, Princeton University Press.
- Bruce C. Greenwald and Joseph E. Stiglitz (1986), “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics* 101, no. 2 (May 1): 229-264.
- P. O. Johansson (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press.
- Kevin W. S. Roberts (1980), “Possibility Theorems with Interpersonally Comparable Welfare Levels”, *Review of Economics Studies* 47, no. 2: 409-420.

Amartya Sen (2017), *Collective Choice and Social Welfare*, expanded ed., Penguin.

Hal Varian (2014), *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*, 9<sup>th</sup> ed., W. W. Norton.

### *Kinh điển*

Kenneth Arrow (1951), *Social Choice and Individual Values*, Wiley.

Ronald Coase (1960), “The Problem of the Social Cost”, *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

Ronald Coase (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica* 4: 386-405.

Friedrich A. Hayek (1945), “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review* 35, no.4: 519-530.

R. G. Lipsey and Kevin Lancaster (1956), “The General Theory of Second Best”, *Review of Economic Studies* 24, no. 1: 11-32.

Paul Samuelson (1947), *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, chapter 9.

Joseph Schumpeter (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, 5<sup>th</sup> ed., Harper. (1976 edition, George Allen and Unwin).

### *Về quy mô can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế*

Wilfred Beckerman (1986), “How Large a Public Sector?”, *Oxford Review of Economic Policy* 2, no. 2: 7-24.

### *Về kinh tế học phúc lợi*

Sam Bowles, Alen Kirman, and Rajiv Sethi (2017), “Friedrich Hayek and the Market Algorithm”, *Journal of Economic Perspectives* (Summer).

Francis Spufford (2011), *Red Plenty*, Faber. (A novel comparing the planned economy USSR and the free market USA in the 1950s).

### Về các thế lực chính trị và lịch sử

Daron Acemoglu and James Robinson (2013), “Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice”, *Journal of Economic Perspectives* 27, no. 2: 173-192.

Diane Coyle (2015), *GDP: A Brief but Affectionate History*, revised ed., Princeton University Press.

Wayne Leighton and Edward Lopez (2012), *Madmen, Intellectuals, and Academic Scribblers: The Economic Engine of Political Change*, Stanford University Press, chapters 1-3.

### Hàng hóa công cộng và các ngoại tác

Ronald Coase (1991), Nobel Prize lecture, “The Institutional Structure of Production”, [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html).

Ronald Coase (1974), “The Lighthouse in Economics”, *The Journal of Law and Economics* 17, no. 2 (October): 357-376.

Tyler Cowen, “Public Goods”, <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicGoods.html>.

Tomothy Taylor, “Pigouvian Taxes and Bounties”, <http://conversableeconomist.blogspot.com/2017/03/pigouvian-taxes-and-bounties.html>.

## CHƯƠNG 2

# Làm cho thị trường hoạt động

## ĐIỀU TIẾT VÀ CẠNH TRANH

Chương này xem xét cách các chính sách cố gắng làm cho thị trường hoạt động tốt hơn, theo nghĩa hiệu quả kinh tế cao hơn như được định nghĩa trong Chương 1: Làm thế nào để đạt được hiệu quả sản xuất và phân bổ cao hơn trong bối cảnh có những thất bại thị trường, chẳng hạn như tăng lợi nhuận về quy mô (độc quyền tự nhiên) hoặc bất cân xứng thông tin (ví dụ, các giả định A3 hoặc A4 từ thất bại ở Hộp 1.4)? Nói một cách rộng rãi, các lựa chọn thay thế là thiết lập sự cạnh tranh trên thị trường hoặc quản lý thị trường - hoặc thường xuyên hơn là cả hai. Chương này bắt đầu bằng cách xem xét cách giải thích các tiêu chí phúc lợi xã hội của Chương 1 trong bối cảnh một thị trường cụ thể, và đưa ra cơ sở lý luận để coi cạnh tranh nói chung là phương tiện hữu hiệu nhất để tăng phúc lợi xã hội. Chương này thảo luận về các nguyên tắc và thực tiễn của chính sách cạnh tranh, cũng như những hạn chế của nó trong bối cảnh thị trường thất bại. Quy định có thể là một giải pháp thay thế cho cạnh tranh trong những trường hợp như vậy, mặc dù thường có sự đánh đổi giữa chúng vì quy định lớn hơn khiến những người mới tham gia thị trường khó cạnh tranh hơn. Theo thời gian, có một xu hướng tăng lên

*liên quan đến quy định, đặc biệt đường như là lựa chọn hấp dẫn nhất về mặt chính trị ở các thị trường nổi tiếng. Khi điều này xảy ra, đổi mới công nghệ thường là con đường hiệu quả nhất để tạo ra sự cạnh tranh mới, và những ví dụ gần đây về những người tham gia công nghệ phá vỡ một số thị trường được quản lý cao (chẳng hạn như taxi và tài chính). Tuy nhiên, từ trước đến nay, các thị trường công nghệ mới mang đến những thách thức riêng đối với chính sách cạnh tranh và ở nhiều quốc gia, những gã khổng lồ kỹ thuật số đang bị giám sát ngày càng nhiều.*

Tất cả các thị trường tồn tại trong một khuôn khổ do chính phủ tạo ra và duy trì. Quy định của pháp luật là cơ bản: Liệu mọi người có thể tin tưởng rằng hợp đồng của họ sẽ có hiệu lực thi hành, rằng họ sẽ có một số sửa chữa nếu sản phẩm hoặc dịch vụ họ mua bị lỗi hoặc không phù hợp với mô tả của họ, và rằng các quyền tài sản được tôn trọng và thực thi? Tuy nhiên, ở hầu hết các nền kinh tế, vai trò của chính phủ trong hoạt động thị trường còn rộng hơn nhiều. Hầu hết các chính quyền, bao gồm nhiều quốc gia có thu nhập thấp, có các chính sách cạnh tranh do một cơ quan chuyên môn thực thi, nhằm ngăn chặn các công ty lớn giành được và khai thác quyền lực độc quyền; và có rất nhiều quy định ở khắp mọi nơi, từ những quy định khá cơ bản (chẳng hạn như tiêu chuẩn kỹ thuật, quy tắc về trọng lượng và thước đo, và các yêu cầu an toàn cơ bản) đến những quy định phức tạp liên quan đến mọi thứ từ điều kiện sử dụng lao động đến ghi nhãn sản phẩm.

Đặc biệt khó lựa chọn chính sách ở những thị trường được coi là độc quyền tự nhiên. Độc quyền tự nhiên là một ngành có lợi thế theo quy mô mà chi phí bình quân của người sản xuất đang giảm xuống: càng sản xuất nhiều thì chi phí

bình quân của mỗi đơn vị càng giảm. Trong những trường hợp thuận túy nhất, cách sản xuất với chi phí thấp nhất là chỉ có một công ty trên thị trường. Ví dụ bao gồm những lĩnh vực đòi hỏi đầu tư vốn kém vào kết cấu hạ tầng, chẳng hạn như mạng lưới điện, cấp nước và đường sắt. Ở nhiều nước châu Âu, những lĩnh vực này đã được quốc hữu hóa trong thời kỳ hậu chiến, do đó có sự độc quyền sở hữu nhà nước và độc quyền thực hiện bởi nhà nước, nhiều lĩnh vực trong số đó sau đó đã được tư nhân hóa vào những năm 1980 và 1990 (chiếc tàu - chủ sở hữu công và sản xuất sẽ được xem xét chi tiết hơn trong Chương tiếp theo). Tuy nhiên, việc thiết lập sự cạnh tranh trong các ngành như điện, nước, đường sắt và viễn thông khi chúng thuộc về khu vực tư nhân đã trở thành vấn đề khó. Một ví dụ được xem xét trong Chương này là điện, một công nghệ cũ và được hiểu rõ, nhưng về mặt xã hội lại khó cung cấp: nhiều nước thu nhập thấp không cung cấp điện ổn định, trong khi thậm chí các nền kinh tế mạnh nhất đôi khi cũng bị cắt điện, và thường bị khiếu nại về giá cả và dịch vụ. Nói mà ngành điện được sở hữu tư nhân, và được tập trung bởi một số lượng nhỏ các công ty, và do đó nó được nhà nước quản lý chặt chẽ chứ không bỏ ngỏ một dịch vụ cơ bản như vậy cho thị trường.

Tuy nhiên, quy định cũng có thể là một vấn đề, vì nó thường mang lại hiệu quả cao và là rào cản đối với cạnh tranh. Các công ty mới khó có thể thâm nhập thị trường khi có rất nhiều quy định phải đáp ứng, nhưng dễ dàng hơn đối với một công ty lớn đang hoạt động đáp ứng tất cả các quy định. Việc quy định như thế nào thể hiện tình huống khó xử vốn có - sẽ được xem xét lại trong các chương sau - vì gánh nặng quy định làm tăng thêm chi phí và giá cả mặc dù nó có

những lợi ích khác. Khó khăn trong việc thiết lập sự cân bằng giữa cạnh tranh và quy định trong một số ngành mạng cũ, chẳng hạn như đường sắt, viễn thông hoặc năng lượng, song song với các ngành mạng hiện đại, chẳng hạn như tìm kiếm trực tuyến và các nền tảng kỹ thuật số, cũng có thể làm tăng lợi nhuận theo quy mô. Chương này cũng xem xét các loại chính sách công nào có thể được yêu cầu trong các lĩnh vực mạng kỹ thuật số này.

## Tại sao cạnh tranh lại quan trọng?

Andy Grove, cựu giám đốc điều hành của Intel, đã đặt tên cho cuốn hồi ký năm 1998 của mình về ngành công nghiệp chip máy tính trẻ năng động lúc bấy giờ là *Chỉ những người hoang tưởng sống sót (Only the Paranoid Survive)*. Các doanh nghiệp nói chung không thích cạnh tranh, đến mức hoang tưởng, vì nó làm giảm tỷ suất lợi nhuận của họ và làm giảm hy vọng của họ về một cuộc sống bình yên. Các nhà kinh tế học yêu thích sự cạnh tranh. Các định lý phúc lợi cơ bản được mô tả trong Chương đầu tiên giải thích lý do tại sao thị trường kích thích hiệu quả phân bổ và sản xuất. Giá thị trường cạnh tranh truyền tải thông tin một cách hiệu quả về sở thích người tiêu dùng và điều kiện cung ứng. Sự lựa chọn của người tiêu dùng buộc các công ty phải sản xuất với chi phí thấp nhất và cung cấp các sản phẩm và dịch vụ có chất lượng tốt hoặc cải tiến. Vì vậy, cạnh tranh có nghĩa là giá thấp hơn, chất lượng cao hơn và cải tiến hơn. Lợi nhuận chấp nhận được (“bình thường”) nhưng không cao hơn. Cạnh tranh cũng tốt cho những người là công nhân, vì càng nhiều hãng cạnh tranh trong một ngành và do đó tại thị trường việc làm, họ có nhiều lựa chọn những

người lao động tiềm năng. Hơn nữa, tăng trưởng năng suất (và do đó là mức sống tăng theo thời gian) cao hơn ở các nền kinh tế có lực lượng cạnh tranh lớn hơn, vì các doanh nghiệp giảm chân tại chỗ và các doanh nghiệp kém hiệu quả bị phá sản. Quyền lực độc quyền, khi chỉ có một hoặc một vài công ty lớn, có nghĩa là mặt trái của tất cả những thứ tốt đẹp này (Khi có một vài công ty lớn, đây là một tổ chức độc quyền hơn là một sự độc quyền. Có một cơ sở lý luận sâu rộng về các tổ chức độc quyền, rất quan trọng trong áp dụng chính sách cạnh tranh trong thực tế. Để đơn giản, trọng tâm ở đây là xem xét trường hợp độc quyền thuần túy).

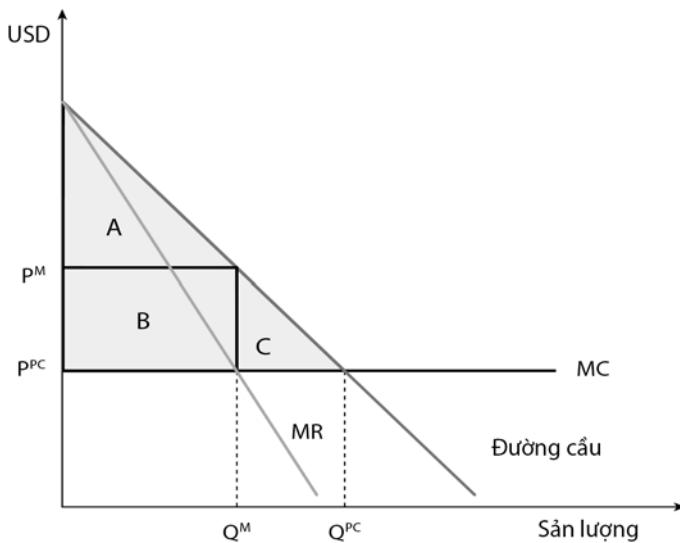
Định lý phúc lợi đầu tiên cho rằng, trạng thái cân bằng cạnh tranh là hiệu quả Pareto. Nó áp dụng trong bối cảnh toàn bộ nền kinh tế - đó là một khái niệm *cân bằng chung*. Để giải thích kết quả tìm thấy trong bối cảnh của một thị trường hoặc ngành cụ thể, chúng ta cần một phiên bản *cân bằng từng phần* (trong khi cố gắng suy nghĩ về vấn đề tốt thứ hai). Trong bất kỳ thị trường cụ thể nào, phúc lợi kinh tế được định nghĩa là

$$\begin{array}{rcl}
 TS & = & PS + CS \\
 \text{Tổng} & & \text{Thặng dư} \quad \text{Thặng dư tiêu dùng} \\
 \text{thặng} & = & \text{sản xuất} \quad + \quad (\text{giá trị mà người tiêu dùng} \\
 \text{dư} & & \text{(lợi nhuận)} \quad \text{đặt trên sản phẩm cao hơn} \\
 & & \text{mức giá họ trả})
 \end{array}$$

Tổng thặng dư là tối đa trong một thị trường cạnh tranh hoàn hảo (Bảng 2.1). Trong Hình 2.1, nơi mà giá  $P^{PC}$  bằng với chi phí sản xuất hàng hóa, được thể hiện dưới dạng đường cung nằm ngang. Nhà sản xuất chỉ kiếm được lợi nhuận

“bình thường”, do đó thặng dư của người sản xuất được thể hiện bằng 0, trong khi thặng dư của người tiêu dùng là phần diện tích trên mức giá phải trả và nằm dưới đường cầu - cho biết mức mà người tiêu dùng sẵn sàng trả. Vì vậy, trong trường hợp cạnh tranh hoàn hảo này  $TS = CS = \text{vùng A} + \text{B} + \text{C}$ .

Trong độc quyền hoàn hảo, nhà độc quyền cân bằng giữa doanh thu cận biên và chi phí biên. Vì vậy, trong Hình 2.1 (sử dụng cùng một đường chi phí cận biên cho mục đích so sánh),  $PS = B$ , lợi nhuận độc quyền, trong khi  $CS = A$  (người tiêu dùng hiện đang trả giá  $P^M$  cho số lượng  $Q^M$ ).  $TS = \text{vùng A} + \text{B}$ , nhỏ hơn trong trường hợp cạnh tranh hoàn hảo. Có một *sự tổn thất tải trọng* (*deadweight loss*), khu vực C. Quy mô của tổn thất tỷ trọng do độc quyền phụ thuộc vào độ co giãn của cầu (càng không co giãn theo giá, hoặc ít phản ứng với sự thay đổi giá, cầu càng lớn thì tổn thất tỷ trọng càng lớn) và cũng như cấu trúc chi phí (tổn thất tải trọng là mức trung bình dốc đứng thấp hơn và chi phí cận biên giảm theo sản lượng).



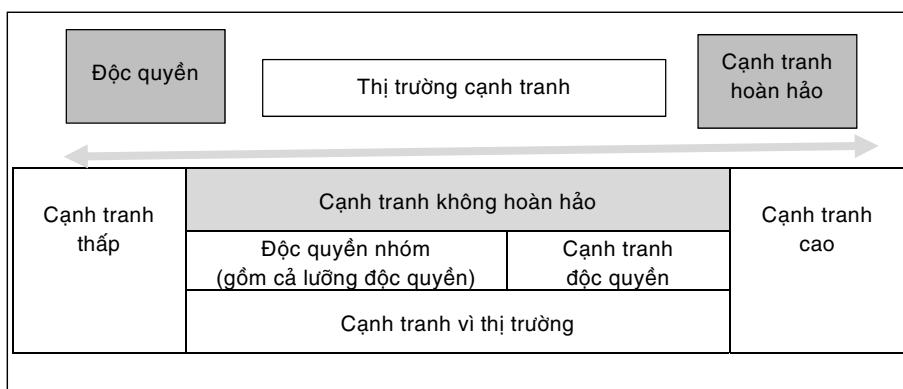
Hình 2.1. Thặng dư sản xuất và tiêu dùng, và tổn thất tải trọng

**Bảng 2.1. Hiệu quả phân bổ  
và sản xuất dưới cạnh tranh hoàn hảo**

<i>Thặng dư tiêu dùng</i>	<i>Thặng dư sản xuất</i>
Giá cả cân bằng với chi phí sản xuất cận biên	Các hãng tạo ra lợi nhuận bằng 0 và “bình thường” tại mức giá này
Tất cả người tiêu dùng với một sự tự nguyện trả cao hơn lợi ích giá thị trường này	Nếu mức giá cao hơn, thì lợi nhuận tạm thời cao hơn nhưng có sự gia nhập mới; nếu thấp hơn, các hãng sẽ lỗ và ra khỏi thị trường

Vì vậy chuyển từ độc quyền sang cạnh tranh làm tăng phúc lợi, và trạng thái cân bằng cạnh tranh hoàn hảo là Pareto tối ưu (lưu ý rằng sự dịch chuyển này không phải là một cải thiện của Pareto; khi nhà độc quyền mất đi, quy mô thặng dư của người sản xuất giảm xuống).

Tổng thặng dư được tối đa hóa dưới cạnh tranh hoàn hảo, nhưng đó là trong sách vở; trong cuộc sống thực tế vấn đề là về mức độ cạnh tranh - có một quang phổ, như thể hiện trong Hình 2.2.



**Hình 2.2. Quang phổ cạnh tranh**

Sức mạnh độc quyền cũng có thể gây ra thêm tổn thất hiệu quả, giống như những gì được thể hiện trong Hình 2.1. Một nguồn được gọi là *tìm kiếm đặc lợi* (*rent seeking*): các hãng lớn chi rất nhiều tiền vào việc vận động hành lang để bảo vệ sức mạnh thị trường của họ (chi tiết về vấn đề này được trình bày trong Chương 4 và 7). Điều này có thể được coi là giới hạn phạm vi thị trường trở nên cạnh tranh hơn.

Một nguồn khác của sự kém hiệu quả liên quan đến sức mạnh thị trường ảnh hưởng như thế nào đến chi phí theo thời gian trong ngành. Nếu không có mối đe dọa của các đối thủ cạnh tranh giành khách hàng, sản xuất có thể kém hiệu quả hơn và không thể đổi mới. Việc sử dụng các công nghệ mới sẽ thấp hơn, và chi phí cận biên sẽ cao hơn trong một doanh nghiệp độc quyền ít cạnh tranh hơn là trong một doanh nghiệp có tính cạnh tranh cao. Điều này được gọi là *tính phi hiệu quả x* (*x-inefficiency*). Thặng dư của người tiêu dùng thấp hơn trong trường hợp cạnh tranh, nhưng thặng dư của người sản xuất cũng vậy.

## Các nguyên tắc của chính sách cạnh tranh

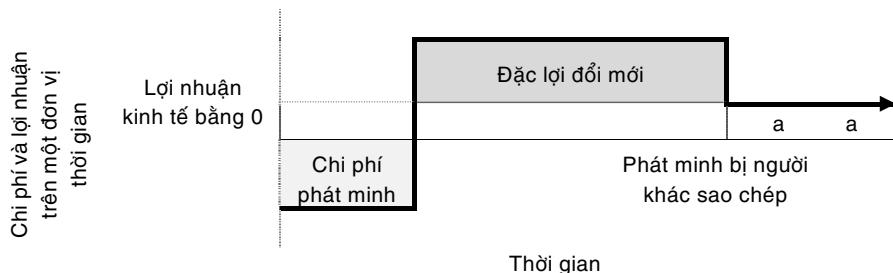
Tất cả các nền kinh tế OECD, và nhiều nước đang phát triển, đều có một bộ luật và quy tắc để thực hiện *chính sách cạnh tranh*. Các quốc gia ở Liên minh châu Âu và Hoa Kỳ đặc biệt có ảnh hưởng trong việc định hình phân tích kinh tế của chính sách cạnh tranh vì họ là các khu vực tài phán lớn và có quyền hạn pháp lý để phạt hoặc thay đổi cấu trúc và thực tiễn kinh doanh của các công ty rất lớn. Khung chính sách ở bất kỳ khu vực tài phán nào phải thực hiện trong thực tế giả định về lý thuyết có lợi cho các thị trường cạnh tranh.

Một câu hỏi thực tế là liệu việc phân phối tổng thặng dư giữa người sản xuất và người tiêu dùng có phải là vấn đề chính sách cần quan tâm hay không. Luật cạnh tranh ở các quốc gia khác nhau có thể đề cập đến các mục đích khác nhau. Trong một số trường hợp, mục đích là tối đa hóa tổng thặng dư, hoặc lợi nhuận cộng với thặng dư tiêu dùng, như lý thuyết ngũ ý. Các khu vực pháp lý khác (bao gồm EU và Hoa Kỳ) chọn chỉ tập trung vào thặng dư của người tiêu dùng, với lý do các nhà sản xuất nhận được sự chú ý của các cơ quan quyền lực thị trường, vì vậy người tiêu dùng cần được bảo vệ. Ở Mỹ, truyền thống pháp luật lấy “phúc lợi người tiêu dùng” làm thước đo tiêu chuẩn kể từ khi cuốn sách *Nghịch lý chống độc quyền* (*The Antitrust Padox*) của luật gia Robert Bork xuất bản năm 1978 có sức ảnh hưởng mạnh mẽ. Một số nhà kinh tế và học giả pháp lý đã chỉ trích “phúc lợi người tiêu dùng” là một thuật ngữ không chính xác, và đã tranh luận xem liệu tốt hơn nên nhắm vào tổng thặng dư (phúc lợi của người mua và người bán trên thị trường, bất kể sự phân bổ giữa chúng) hay thặng dư của người tiêu dùng (phúc lợi của người mua). Trên thực tế, sự phân biệt không phải lúc nào cũng được nhấn mạnh: có tương đối ít thị trường cạnh tranh mà chính quyền yêu cầu xem xét kỹ lưỡng việc tăng sản lượng cộng thêm (tại mức chi phí của người tiêu dùng) có khả năng làm tăng tổng thặng dư. Ngay cả khi việc sáp nhập sẽ cải thiện hiệu quả sản xuất một cách rõ ràng (ví dụ, nơi có lợi thế quy mô), không có lý do để mong đợi điều gì khác ngoài việc giảm hiệu quả phân bổ vì công ty bị sáp nhập sẽ không có động cơ mạnh mẽ để chuyển giao hiệu quả thu được, do đó mang lại lợi ích cho khách hàng của mình thông qua giá thấp hơn.

Thông thường, luật pháp và chính trị đều có xu hướng nhấn mạnh đến lợi ích của người tiêu dùng.

Một điểm bổ sung, sau khi lưu ý tầm quan trọng của đổi mới trong các nền kinh tế thị trường, đó là bất kỳ đánh giá nào về hiệu quả kinh tế của cạnh tranh trong bất kỳ thị trường nào cũng phải liên quan đến quy mô hơn là giá cả. Chất lượng, hàng loạt lựa chọn, tiêu chuẩn chất lượng, và đổi mới là tất cả những gì có liên quan, mặc dù trên thực tế nhiều thực thể cạnh tranh tập trung vào giá vì nó dễ dàng hơn trong việc giám sát và định lượng.

Vấn đề thứ hai khó khăn hơn trong thực tế, là làm thế nào để tính đến những gì xảy ra trong tương lai. Phân tích kinh tế vi mô tiêu chuẩn xem xét *hiệu quả tĩnh* (sản xuất và phân bổ), nhưng trong thực tế, các công ty cần đầu tư và đổi mới: hiệu quả động cũng rất quan trọng. Có lẽ có ý nghĩa hơn nhiều đổi mới với phúc lợi kinh tế lâu dài. Đôi khi, sự đổi mới liên quan đến các quá trình sản xuất và sự sắp xếp tổ chức và thương mại của các doanh nghiệp. *Sự đổi mới quy trình* (*process innovation*) này theo thời gian làm giảm chi phí sản xuất đầu ra, dịch chuyển ra ngoài đường cung; trong trường hợp đơn giản ở Hình 2.1, là đường cong cận biên dịch chuyển xuống theo thời gian. *Đổi mới sản phẩm* (*product innovation*) liên quan đến sản xuất sản phẩm và dịch vụ tốt hơn, hoặc tạo ra sản phẩm mới. Đổi mới liên tục, ở cả hai loại, cả gia tăng và triệt để, chính là cách các doanh nghiệp giành được và giữ chân khách hàng: cạnh tranh là đổi mới. Đây là một lập luận nổi tiếng do Joseph Schumpeter đưa ra, ông gọi nó là *Sự phá hủy mang tính sáng tạo* (*creative destruction*); hay đôi khi được mô tả là trường phái Áo. Tuy nhiên, các doanh nghiệp cần phải tạo ra lợi nhuận để đầu tư vào kỹ thuật và sản phẩm mới.

**Hình 2.3. Đặc lợi đổi mới từ một sáng chế**

Nếu có sự cạnh tranh hoàn hảo, các doanh nghiệp khác sẽ sao chép đổi mới, và người đổi mới sau một thời gian ngắn sẽ không thu được lợi nhuận từ những nỗ lực của mình. Một số lợi nhuận độc quyền là cần thiết, ít nhất là trong một thời gian để tạo ra sự khích lệ ban đầu. Trường phái Áo nhấn mạnh vào sự đánh đổi giữa hiệu quả tĩnh trong thời gian ngắn và hiệu quả động trong thời gian dài, và vai trò của lợi nhuận độc quyền. Hệ thống bằng sáng chế nhằm mục đích tạo ra độc quyền tạm thời hợp pháp đổi với các sản phẩm mới để cung cấp lợi nhuận đủ mạnh (được gọi là giá thuê đổi mới (innovation rents) trong bối cảnh này) để đổi mới (Hình 2.3). Các doanh nghiệp trong các lĩnh vực chuyên sâu về nghiên cứu, chẳng hạn như dược phẩm và công nghệ cao, đặc biệt có khả năng lấy bằng sáng chế.

Tuy nhiên, bằng sáng chế khan hiếm trong các ngành khác, và đặc biệt là dịch vụ; và hiếm khi đề cập đến những đổi mới quy trình (với một số ngoại lệ như One Click của Amazon).

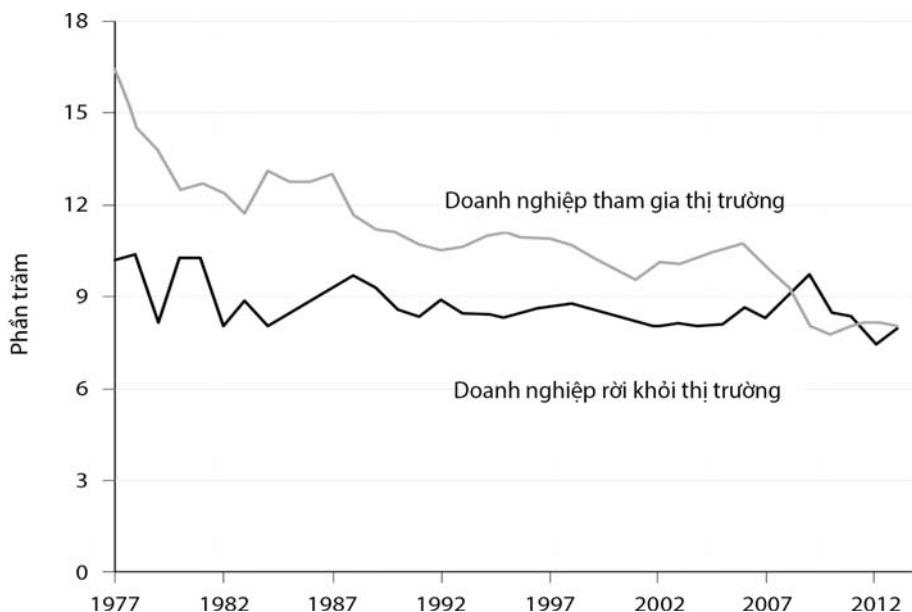
Cấu trúc ngành nào khuyến khích đổi mới nhất bằng cách thưởng khi đủ lợi nhuận? Có lẽ không phải là một ngành cạnh tranh không lành mạnh giữa nhiều nhà sản xuất nhỏ. Tuy nhiên, không có phân tích kinh tế phúc lợi nào được giải quyết về những vấn đề động này. Các cơ quan cạnh tranh hiện nay quyết định các vấn đề trên cơ sở từng trường hợp cụ thể khi họ

đang xem xét kỹ lưỡng các vụ sáp nhập hoặc thị trường. Nhưng - như mô tả trong Hộp 2.1 - sự xuất hiện của các công ty thống trị, chẳng hạn như Google và Facebook, trong một số thị trường kỹ thuật số đang làm cho vấn đề này trở thành vấn đề quan tâm đối với các cơ quan quản lý cạnh tranh. Điều đặc biệt đáng lo ngại nếu trường hợp này xảy ra, như một số nhà kinh tế đề cập, rằng nền kinh tế đang phát triển theo hướng có nhiều thị trường người thắng lấy tất cả hoặc siêu sao hơn do thị phần ngày càng tăng của dịch vụ và sản phẩm vô hình hoặc kỹ thuật số.

### **Hộp 2.1. Kinh tế học người thắng lấy tất cả (Winner-take-all economics)**

Ý tưởng về thị trường người thắng lấy tất cả đôi khi được gọi là thị trường siêu sao, đang trở nên nổi bật vì nhiều dịch vụ và sản phẩm mới hơn ở các nền kinh tế giàu có dường như có đặc điểm mà một hoặc một số sẽ chiếm lĩnh thị trường. Ý tưởng này lần đầu tiên được đưa ra trong một bài báo của Sherwin Rosen năm 1981\*. “Ý tưởng là những thay đổi về công nghệ đang giúp một công ty (hoặc một người trong thị trường lao động, chẳng hạn như một diễn viên điện ảnh) dễ dàng thu được hầu hết doanh thu trong một thị trường. Có nền kinh tế theo quy mô về hỗ trợ công nghệ để một công ty có thể cung cấp càng nhiều thị trường thì chi phí cận biên và giá cả càng thấp. Ở nhiều thị trường kỹ thuật số, điều này là không đáng kể. Về phía cầu, trong trường hợp dịch vụ là hàng hóa trải nghiệm (bạn không biết chúng như thế nào cho đến khi bạn mua và trải nghiệm chúng), người tiêu dùng có khả năng chọn nhà cung cấp mà họ biết. Trong một vài thị trường kỹ thuật số, cũng có những hiệu ứng mạng một cách mạnh mẽ, có nghĩa là mọi người tiêu dùng tăng độ thỏa dụng vì tất cả người tiêu dùng sử dụng.

\* Sherwin Rosen (1981), “The Economics of Superstars”, *American Economic Review* 71, no.5: 845-858.



**Hình 2.4. Tỷ lệ doanh nghiệp tham gia  
và rời khỏi thị trường, Hoa Kỳ, 1977-2013**

Nguồn: Hội đồng Cố vấn Kinh tế, Báo cáo Kinh tế 2016 cho Tổng thống (Council of Economic Advisers, 2016 Economic Report to the President).

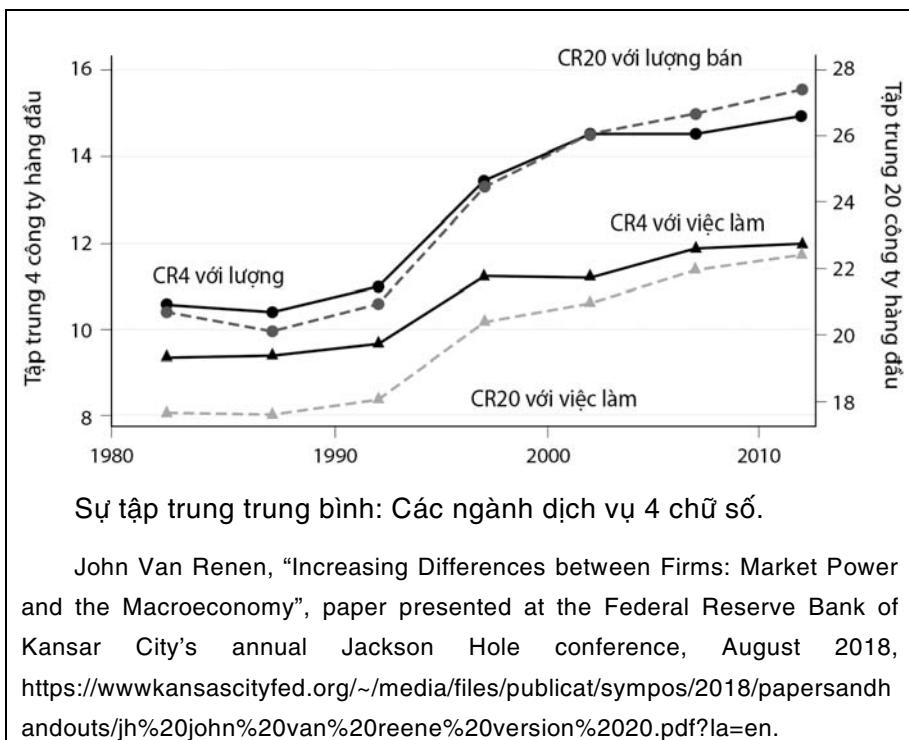
Một số nhà kinh tế phản bác quan điểm của Áo cho rằng, bất kỳ thời kỳ quyền lực thị trường nào cũng khiến các doanh nghiệp ít có khả năng tiếp tục đổi mới; bất kỳ đặc lợi đổi mới nào cũng có xu hướng làm giảm nhu cầu mong muốn của các giám đốc điều hành công ty. Nghiên cứu thực nghiệm về mối liên hệ giữa cạnh tranh, sức mạnh thị trường và năng suất có xu hướng ủng hộ quan điểm rằng cạnh tranh lớn hơn làm tăng năng suất của nền kinh tế. OECD đã xem xét các bằng chứng từ các nước thành viên, trong khi ở Hoa Kỳ, Báo cáo Kinh tế năm 2017 từ Hội đồng Cố vấn Kinh tế cho Tổng thống, cho thấy rằng sự tập trung gia tăng trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế, và một tốc độ chậm lại về tỷ lệ

doanh nghiệp mới do các cản trở gia nhập một vài thị trường, giúp giải thích lý do tại sao tăng trưởng năng suất ở Hoa Kỳ quá chậm trong thập kỷ qua. Hình 2.4 cho thấy, tỷ lệ doanh nghiệp tham gia và ra khỏi thị trường giảm dần (tỷ lệ này quan trọng hơn đối với tăng trưởng năng suất).

Cũng có nhiều bằng chứng gần đây hơn ở cả Hoa Kỳ và một số quốc gia châu Âu về sự tập trung hơn trong nhiều lĩnh vực kinh tế, như đã đề cập, ví dụ, bằng tỷ lệ tập trung (tỷ lệ thị phần của doanh thu và việc làm được các doanh nghiệp lớn nhất trên thị trường tính toán), hoặc nhìn chung bởi phần thu nhập quốc gia tạo ra lợi nhuận hơn là thu nhập của người lao động (Hộp 2.2). Tuy nhiên, xu hướng khác nhau giữa các nước, vì sự khác nhau về cấu trúc nền kinh tế và cách chính sách cạnh tranh áp dụng.

### **Hộp 2.2. Bằng chứng về sự tập trung ngày càng tăng?**

Nếu các xu hướng kinh tế lớn hơn, chẳng hạn như sự tăng trưởng của các ngành công nghiệp kỹ thuật số và dịch vụ, ngũ ý sự chuyển dịch sang các thị trường do một số doanh nghiệp lớn thống trị, thì điều này sẽ thể hiện là sự tập trung ngày càng tăng ở nhiều quốc gia; trong khi nếu sự tập trung gia tăng chỉ ở một số quốc gia, điều này có thể liên quan đến sự khác biệt trong việc áp dụng chính sách cạnh tranh. Thực tế này có lẽ là một chút của cả hai. Rất khó để tìm thấy dữ liệu có thể so sánh được giữa các quốc gia khác nhau. Nhà kinh tế học John Van Reenen của MIT đã xem xét sự gia tăng đáng kể về tỷ lệ tập trung đối với 4 và 20 công ty hàng đầu trong một số lĩnh vực của nền kinh tế Hoa Kỳ, bao gồm cả dịch vụ. Ông cho rằng, nó phản ánh hiện tượng siêu sao hơn là sự suy yếu của chính sách cạnh tranh.



## Chính sách cạnh tranh trong thực tế

Chính sách cạnh tranh, ở phần lớn các nước, là trách nhiệm của cơ quan chính phủ chuyên trách về:

- Kiểm soát việc sáp nhập giữa các công ty lớn hoặc liên quan đến một thị phần lớn của một thị trường nhất định, và quyết định xem việc sáp nhập có thực hiện được hay không, và nếu có thì theo điều kiện gì;
- Điều tra các thị trường nơi một công ty lớn dường như đang lạm dụng vị trí thống lĩnh, hoặc toàn bộ thị trường dường như không phục vụ tốt cho người tiêu dùng;
- Giám sát sự tồn tại của các hành vi định giá và truy tố chúng;

- Thực thi pháp luật để bảo vệ người tiêu dùng trong các lĩnh vực không có cạnh tranh hoặc không đủ cạnh tranh, chẳng hạn như điện lực hoặc đường sắt;
- Đảm bảo các luật và quy định về bảo vệ người tiêu dùng đang được tuân thủ và phản hồi các khiếu nại; và
- Kiểm soát các khoản trợ cấp của chính phủ cho các doanh nghiệp cụ thể để đảm bảo rằng họ không hạn chế hoặc bóp méo cạnh tranh trên một số thị trường nhất định (“viện trợ của nhà nước”).

Các sáp xếp thể chế chính xác khác nhau giữa các quốc gia và các khu vực tài phán pháp lý về cách các chức năng này được phân chia, cũng như thuật ngữ được sử dụng. Ví dụ, Hoa Kỳ có hai cơ quan chính phủ - Ủy ban Thương mại Liên bang (chịu trách nhiệm bảo vệ thương mại xuyên biên giới giữa các bang) và Bộ Tư pháp là cơ quan chủ trì - và các chính quyền bang cũng có thể đưa ra các vụ việc chống tín nhiệm trước tòa án. Ở châu Âu, Ủy ban châu Âu chịu trách nhiệm áp dụng luật cạnh tranh khi có nhiều quốc gia thành viên tham gia, được quy định trong Hiệp ước về hoạt động của Liên minh châu Âu, trong khi các quốc gia thành viên còn có các cơ quan quốc gia.

Các cơ quan chức năng này, ít nhất là ở các nước thành viên OECD, thường là các cơ quan chuyên gia độc lập, được trao quyền độc lập vì các chính trị gia dễ bị các doanh nghiệp lớn vận động hành lang muốn chiếm lấy đối thủ cạnh tranh hoặc gây khó khăn cho các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường. Đây là một sự thay đổi so với 20 hoặc 30 năm trước, khi ở nhiều quốc gia, các chính trị gia (thay vì các chuyên gia hoặc thẩm phán độc lập tại tòa án) đưa ra quyết định và

đặc biệt có thể dễ bị tổn thương hơn khi tuyên bố từ những người đương nhiệm với quyền lực thị trường ngăn chặn một cuộc sáp nhập phía trước dẫn đến mất việc làm. Về mặt này, chính sách cạnh tranh giống như chính sách tiền tệ, trở nên kỹ trị hơn theo thời gian do tác động bất lợi của áp lực chính trị ngắn hạn lên các quyết định. Chính sách cạnh tranh cũng, và một phần do đó, rất hợp pháp. Các luật sư và nhà kinh tế hợp tác chặt chẽ với nhau về phía cơ quan quản lý cạnh tranh và các doanh nghiệp mà họ đang xem xét kỹ lưỡng. Khung pháp lý và thuật ngữ khác nhau giữa các khu vực tài phán, mặc dù áp dụng kinh tế là phổ biến. Tuy nhiên, luôn có những bối cảnh mà các quyết định cạnh tranh liên quan đến chính trị, vì vậy thường có những loại trừ cụ thể đối với các vấn đề an ninh quốc gia. Ngay cả khi an ninh quốc gia không phải là vấn đề, các chính trị gia bày tỏ quan điểm mạnh mẽ về một số hồ sơ dự thầu, chẳng hạn như đấu thầu nước ngoài đối với các công ty nội địa mang tính biểu tượng. Ví dụ, vào năm 2005, các nhà chức trách Pháp đã chặn việc mua lại nhà sản xuất thực phẩm và đồ uống Danone của PepsiCo; đây được xem là điều không thể chấp nhận được khi một trong những câu chuyện thành công toàn cầu hàng đầu của Pháp rơi vào tay chủ nghĩa tư bản Mỹ.

Do đó, các cơ quan quản lý cạnh tranh có thể phê duyệt (hoặc không) kế hoạch sáp nhập hoặc mua lại, và ở một số khu vực pháp lý cũng có thể xem xét tính hiệu quả của cạnh tranh trong các thị trường quan trọng, chẳng hạn như ngân hàng, cung cấp điện, nhà khai thác điện thoại di động hoặc sân bay - tất cả các ví dụ về các yêu cầu thị trường tại Anh trong những năm gần đây. Đôi khi các nhà điều tra chính thức tìm được bằng chứng về cátten,

thuật ngữ chỉ sự thông đồng tích cực giữa các công ty để ấn định giá cả hoặc tạo ra thị trường giữa chúng. Điều này hiếm khi xảy ra, không chỉ vì nó là một tội hình sự (Hộp 2.3) mà bởi vì ngay cả khi không có luật, cátten thường không ổn định; các thành viên cá nhân có động cơ để gian lận trong thỏa thuận miễn là các thành viên khác khó giám sát hoạt động sản xuất của họ. Cátten của các nhà sản xuất dầu lửa OPEC là một ngoại lệ chứng tỏ quy tắc này, và mặc dù nó đã kéo dài từ năm 1960, vẫn có sự gian lận của các nhà sản xuất dầu lửa riêng lẻ, trong khi các thỏa thuận về số lượng mỗi thành viên có thể sản xuất phải được thương lượng lại thường xuyên.

### **Hộp 2.3. Lật tẩy cátten bởi Bộ Tư pháp Hoa Kỳ**

Một vụ truy quét cátten đặc biệt nổi tiếng xảy ra vào năm 1996 khi FBI, nhờ một người thổi còi, có được bằng chứng về một âm mưu tội phạm giữa các doanh nghiệp nông nghiệp cố định giá chất lysine, một nguyên liệu đầu vào trong thức ăn chăn nuôi. Công ty chính, Archer Daniels Midland (ADM), đã nộp 100 triệu USD tiền phạt ở Hoa Kỳ và hơn 50 triệu USD ở EU, Canada và Mexico. Các sự kiện được coi là đủ thú vị để viết nên cuốn sách nổi tiếng của Kurt Eichenwald và sau đó là bộ phim *Người đưa tin* (*The Informant*), với sự tham gia của Matt Damon. Bộ Tư pháp cũng đã ghi lại các cuộc họp trong thế giới thực và những video này có thể được tìm kiếm trên mạng. Trong một diễn biến khác, nhân chứng hợp tác từ ADM, Mark Whitacre, người đã đồng ý với các bản ghi âm, đã mất thỏa thuận bảo vệ không truy tố với chính phủ khi biết rằng anh ta đã biển thủ hơn 10 triệu USD từ ADM - một số doanh nghiệp nông nghiệp đó trong khi anh ta đang hợp tác với chính phủ.

## Một cuộc điều tra cạnh tranh liên quan đến những gì?

Việc phân tích mà cơ quan cạnh tranh thực hiện thường bao gồm các bước sau (mặc dù một lần nữa thuật ngữ có thể khác nhau ở các khu vực tài phán khác nhau):

### Xác định phạm vi thị trường liên quan

Ranh giới của thị trường đối với một sản phẩm nhất định được xác định bằng cách tìm ra hàng hóa hoặc dịch vụ mà người tiêu dùng có thể chuyển sang nếu một nhà độc quyền tăng giá của sản phẩm lên trên mức cạnh tranh. Quá trình này được gọi là kiểm tra SSNIP (viết tắt của “mức tăng giá nhỏ nhưng đáng kể không nhất thời - small but significant non-transitory increase in price”), Bài tập *định nghĩa thị trường* này liên quan đến việc tính toán độ co dãn thay thế giữa sản phẩm được đề cập và các sản phẩm “lân cận”. Công việc này có thể phức tạp. Có phải quầy bar là một hàng hóa thay thế cho quán cà phê nếu bạn có thể mua cà phê và các thức uống không cồn khác ở đó? Các cửa hàng tạp hóa cần phải gần đến mức nào để trở thành một lựa chọn thay thế cho những cửa hàng tạp hóa khác?

### Đánh giá mức độ cạnh tranh của thị trường

Một cách để bắt đầu điều này là xem xét thị phần của các công ty lớn nhất, và nó đã thay đổi như thế nào theo thời gian; đôi khi một ngưỡng quy tắc may rủi (a rule of thumb threshold), chẳng hạn như tỷ trọng trên 25%, được coi là nguyên nhân gây lo ngại. Một nguyên tắc may rủi khác là xem xét Chỉ số *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI). HHI đo lường mức độ tập trung bằng cách tính tổng bình phương thị phần của N công ty trong ngành, được tiêu chuẩn hóa thành

phạm vi 0 đến 1 (đôi khi vì lý do thực tế trong một cuộc điều tra chỉ đưa vào 50 công ty lớn nhất):

$$\text{HHI} = \frac{\sum_{i=1}^N S_i^2 - \frac{1}{N}}{\left(1 - \frac{1}{N}\right)} \quad \text{khi } N > 1$$

và

$$\text{HHI} = 1 \quad \text{khi } N = 1$$

Trong đó  $s_i$  là phần doanh thu của doanh nghiệp i

Một lần nữa, quy tắc may rủi được sử dụng để quyết định mức độ liên quan: trên 0,25 sẽ được coi là dấu hiệu của một thị trường rất tập trung.

Những loại quy tắc này là bước đầu tiên. Sau đó, một cuộc điều tra sáp nhập hoặc điều tra thị trường sẽ xem xét chi tiết hơn cách các doanh nghiệp và người tiêu dùng hành xử, bao gồm, ví dụ, đọc các giấy tờ của hội đồng quản trị và các tài khoản quản lý, thực hiện các cuộc khảo sát tiêu dùng, xem xét lịch sử doanh nghiệp gia nhập và ra khỏi thị trường, thăm các doanh nghiệp, thực hiện kinh tế lượng để ước tính các điều kiện cung và cầu, xem xét lợi nhuận của các doanh nghiệp theo thời gian và lấy bằng chứng bằng văn bản và bằng miệng từ tất cả các bên quan tâm.

### *Đánh giá các rào cản gia nhập*

Cách nào dễ dàng để các công ty mới tham gia thị trường và cạnh tranh để giành lấy nhóm khách hàng? Câu hỏi này đã trở nên đặc biệt quan trọng trong một số thị trường kỹ thuật số, nơi - vì những lý do được thảo luận dưới đây - một hoặc một số rất ít công ty có thể thống trị thị trường, nhưng danh tính

của công ty thống lĩnh thay đổi theo thời gian. Điều này được gọi là *cạnh tranh để giành thị trường* hoặc *khả năng cạnh tranh* hơn là *cạnh tranh trên thị trường*. Ví dụ, MySpace từng là nền tảng truyền thông xã hội thống trị cho đến khi Facebook đánh bật nó khỏi vị trí đó; Facebook và Google giờ đây tuyên bố rằng họ dễ bị tổn thương trước các công ty có công nghệ tốt hơn giành được thị trường của họ, mặc dù nhiều chuyên gia cạnh tranh tỏ ra nghi ngờ về tuyên bố này. Các *rào cản gia nhập* có thể bao gồm, ví dụ, lợi thế theo quy mô (và do đó cần phải có nhiều tài trợ cho việc gia nhập), lao động có kỹ năng khan hiếm, sức i của người tiêu dùng, lợi thế công nghệ hoặc sự tồn tại của các quy định nặng nề và tốn kém làm tăng thêm rào cản về quy mô hoặc yêu cầu, bí quyết đặc biệt hoặc sự chấp thuận của cơ quan quản lý khác.

### *Quyết định phản thực tế*

Tìm ra điều ngược lại nếu việc sáp nhập không được tiến hành có thể là phần khó nhất của một cuộc điều tra cạnh tranh. Điều gì sẽ xảy ra nếu không xảy ra việc sáp nhập dưới sự giám sát chặt chẽ? Triển vọng thay thế có thể có cho thị trường là gì? Liệu công ty bị tiếp quản sẽ ngừng hoạt động kinh doanh, trong trường hợp đó việc sáp nhập sẽ không tạo ra bất kỳ sự khác biệt nào đối với kết quả? Ngoài ra, liệu một công ty mới tiềm năng có thể cạnh tranh nếu không có sự hợp nhất tạo ra đối thủ quá mạnh không thể đối đầu?

### *Lý thuyết về tác hại là gì?*

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, tác hại đối với người tiêu dùng sẽ xảy ra là gì? Giá cả sẽ cao hơn hay sự đổi mới và đầu tư giảm? Nếu một gã khổng lồ kỹ thuật số có

độc quyền gần như hoàn toàn nhưng đang cung cấp một dịch vụ miễn phí tuyệt vời cho người tiêu dùng, thì sức mạnh thị trường có quan trọng không? Các công ty hợp nhất thường tuyên bố rằng hiệu quả, sức mạnh tổng hợp hoặc lợi nhuận quy mô mà họ có thể đạt được sẽ mang lại lợi ích cho người tiêu dùng, nhưng câu hỏi cuối cùng là động cơ của họ là gì để chuyển lợi ích cho người tiêu dùng trong trường hợp không có sự cạnh tranh mạnh hơn.

Nếu cơ quan quản lý cạnh tranh quyết định có hành vi cạnh tranh (“làm giảm đáng kể cạnh tranh” theo thuật ngữ của Anh và Hoa Kỳ hoặc “lạm dụng vị trí thống trị” ở EU), họ thường có một loạt các biện pháp xử lý có thể áp đặt. Chúng bao gồm:

- Phạt tiền;
- Chặn việc sáp nhập hoặc (nếu đã hoàn thành) yêu cầu không được thực hiện;
- Các biện pháp khắc phục “cơ cấu”, chẳng hạn như thoái vốn một phần của doanh nghiệp;
- Các biện pháp “hành vi”, ví dụ, đối xử với khách hàng theo một cách cụ thể - chẳng hạn như cung cấp cho họ thêm thông tin hoặc tạo điều kiện để họ chuyển sang đối thủ cạnh tranh.

Cácten, nếu được chứng minh, thường là một hành vi phạm tội và có thể dẫn đến đi tù.

## **Các yếu tố khác ảnh hưởng đến cạnh tranh**

Mặc dù cạnh tranh thường được coi là để tăng phúc lợi kinh tế, nhưng đôi khi các chính sách kinh tế cố tình hạn chế cạnh tranh. Có nhiều lý do khác nhau, một số lý do tốt (nghĩa là

tăng cường phúc lợi theo nghĩa đã được đề cập ở đầu Chương này) và một số lý do không tốt (Bảng 2.2).

**Bảng 2.2. Khi các chính sách hạn chế cạnh tranh**

<i>Sức mạnh thị trường là</i>		
	<i>Xứng đáng</i>	<i>Không xứng đáng</i>
Nhượng bộ	Đấu giá được thiết kế tốt và cạnh tranh (ví dụ: đấu giá phổ biến, giấy phép khoan dầu)	Không trả tiền cho độc quyền hợp pháp (ví dụ: thuế nông nghiệp)
Sở hữu trí tuệ	Sự đổi mới quan trọng (ví dụ: bằng sáng chế)	Sự đổi mới rõ ràng, không mồi lạt (ví dụ: bản quyền 70 năm sau khi tác giả qua đời)
Quy định về dịch vụ tiện ích	Đầu tư vào kết cấu hạ tầng mới	Chi phí may rủi và các điều kiện về nhu cầu

Các lý do hợp lệ để hạn chế cạnh tranh (nói cách khác, đó là các lý do hợp lệ để nâng cao phúc lợi kinh tế) là:

- Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ với độc quyền tạm thời dưới dạng bằng sáng chế hoặc bản quyền (mặc dù sự bảo hộ này có thể quá hào phóng - xem thêm dưới đây);
- Nhượng quyền hoặc giấy phép khi có độc quyền tự nhiên, tốt hơn là được trao bằng một cuộc đấu giá cạnh tranh được thiết kế tốt (ví dụ: để thăm dò dầu khí, nhượng quyền thương mại đường sắt hoặc tiếp cận phố vô tuyến). Một cuộc đấu giá giống như một cuộc cạnh tranh trên thị trường;
- Quy định về dịch vụ tiện ích, như một sự khuyến khích/phản thưởng cho đầu tư và cung cấp dịch vụ phổ thông trong trường hợp các lĩnh vực độc quyền tự nhiên thiết yếu, chẳng hạn như điện.

Tuy nhiên, có nhiều ví dụ về những hạn chế chính phủ trao quyền cạnh tranh mà không nâng cao phúc lợi kinh tế:

- Các độc quyền hợp pháp không bị trả giá, nhưng được trao như một phần thưởng cho sự thân hữu (chẳng hạn như thuế nông nghiệp) - phổ biến trong lịch sử nhưng bây giờ rất hiếm ở các nền kinh tế giàu có;
- Bằng sáng chế hoặc bản quyền được trao cho những cải tiến rõ ràng, không mới lạ hoặc tồn tại trong một thời gian dài (xem Hộp 2.4);
- Chi phí may rủi hoặc các điều kiện về cầu (ví dụ, nhượng quyền thương mại đường sắt được hưởng lợi từ nhu cầu cao bất ngờ).

#### **Hộp 2.4. Có phải bảo vệ bản quyền đi quá xa không?**

Vào năm 1998, Hoa Kỳ mở rộng bảo hộ bản quyền (trong Đạo luật Sonny Bono) từ 50 năm đến 70 năm sau cái chết của tác giả - và kéo dài hơn đối với bản quyền “công ty” - nhờ vào sự vận động của các tập đoàn như Disney. Trong một số trường hợp, việc bảo vệ bản quyền ở Hoa Kỳ có thể kéo dài 95 năm kể từ khi xuất bản hoặc 120 năm kể từ khi được tạo ra. Nhiều quốc gia khác cũng theo Hoa Kỳ trong việc kéo dài thời hạn bản quyền của tác giả lên 70 năm sau khi họ mất. Nhưng sẽ không có tác giả nào được khuyến khích viết các tác phẩm mới vượt quá giới mộ điệu, trong khi đối với các công ty bảo hộ cho các tác phẩm có bản quyền của họ hàng thế kỷ dường như không tạo được sự cân bằng tốt giữa một mặt là khuyến khích đầu tư cho mục đích kinh tế và mặt khác là tối đa hóa sự yêu thích của công chúng đối với các tác phẩm sáng tạo, hoặc khả năng của người khác để kết hợp các ý tưởng hiện có cho mục đích riêng của họ, như những người sáng tạo đã luôn làm. Liệu Katy Perry có thực sự bị buộc phải trả Flame 2,8 triệu USD vì một đoạn trong *Dark Horse* giống như một đoạn trong *Joyful Noise* không? Việc gia hạn

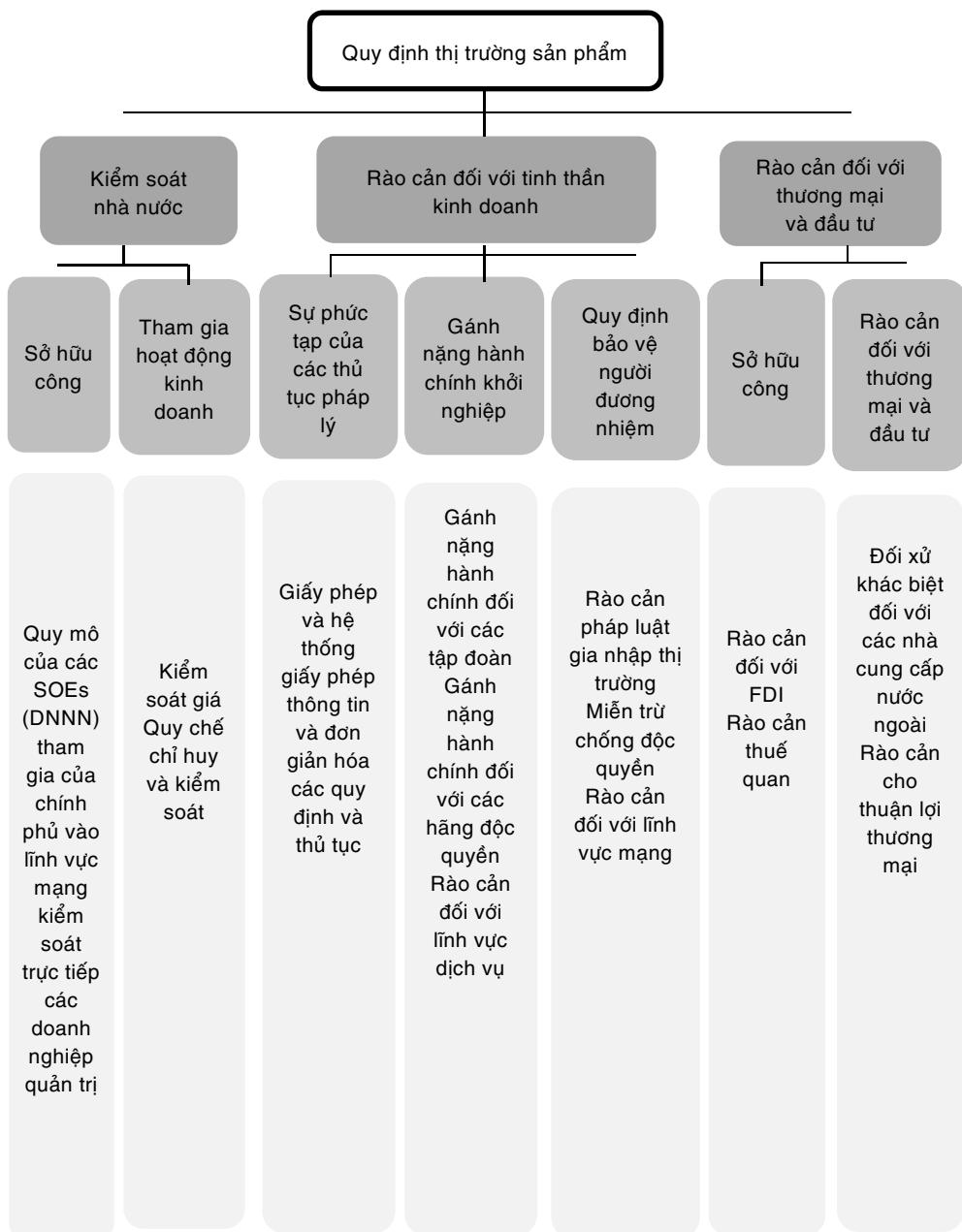
có nghĩa là phần lớn các tác phẩm cũ không được bảo vệ bản quyền vào ngày 1 tháng 1 năm 2019, bao gồm cả bộ phim *Mười điều răn* (*The Ten Commandments*) của Cecil B. DeMille, tiểu thuyết của Agatha Christie, Edgar Rice Burroughs và P.G. Wodehouse, và bài hát kinh điển “Yes, We Have No Bananas” (<https://law.duke.edu/cspd/publicdomainday/2019/>). Nếu không gia hạn, bộ phim *Lawrence xứ Ai Cập* (*Lawrence of Arabia*) và bài hát “Trong cơn gió thoảng” (“Blowin' in the Wind”) cũng sẽ không có bản quyền vào năm 2019, nhưng giờ họ sẽ phải đợi thêm 20 năm nữa.

Mức độ cạnh tranh trong nền kinh tế cũng phụ thuộc vào các vùng chính sách khác. Một vấn đề quan trọng là liệu các công ty không thành công có được phép ngừng kinh doanh hay không. Chương tiếp theo thảo luận chi tiết hơn, các chính phủ thường không muốn cho phép điều này xảy ra bởi vì các chính trị gia ghét những vấn đề về mất việc làm và sẽ dẫn đến trợ cấp mặc dù các hãng đang thất bại. Điều này đã xảy ra thường xuyên trong quá khứ với sự hỗ trợ cho các “nhà vô địch quốc gia”, những người rất cách biệt với sự cạnh tranh trên thị trường nội địa có xu hướng khiến họ hoạt động kém hiệu quả. Các hãng hàng không là một ví dụ điển hình, vì cho đến gần đây, nhiều quốc gia giàu cảm thấy điều quan trọng là phải tồn tại được “hãng vận chuyển quốc gia”. Tuy nhiên, đó là một sự kiên định và tất cả các chính phủ đôi khi làm điều đó. Như đã chỉ ra trong Chương 1, chính quyền Obama đã đứng ra bảo lãnh các nhà sản xuất ôtô lớn sau cuộc khủng hoảng tài chính bằng chương trình Giảm giá Trợ cấp Xe hơi - the Car Allowance Rebate (Cash for Clunkers). Tại Pháp, một nhà sản xuất ôtô và xuất khẩu lớn khác, cũng đã đứng ra bảo lãnh cho Renault và PSA Peugeot Citroën vào năm 2009, qua việc cung cấp các khoản vay giá rẻ.

Vấn đề phổ biến khác, là nền kinh tế được điều tiết chặt chẽ như thế nào. Tất cả các thị trường đều được kiểm soát ở một mức độ nào đó, và nếu không có quy định thì không thị trường nào có thể hoạt động: chẳng hạn, người tiêu dùng cần tin tưởng vào trọng lượng và thước đo hoặc các tiêu chuẩn an toàn. Tuy nhiên, càng có nhiều quy định thì càng khó cho những người mới tham gia vào thị trường và phát triển. Ngay cả việc thành lập một quán cà phê địa phương cũng có thể liên quan đến nhiều rào cản của quy định (Hộp 2.5), mặc dù xét riêng lẻ thì tất cả chúng đều có vẻ rất hợp lý.

#### **Hộp 2.5. Các quy định về quán cà phê và nhà hàng ở Vương quốc Anh**

- Đăng ký với chính quyền địa phương trước 28 ngày;
- Giấy phép cho một số hoạt động (ví dụ: đồ ăn nóng sau 11 giờ đêm, rượu bia, quầy hàng rong);
- Các quy định về mặt bằng, bao gồm bồn rửa riêng cho thực phẩm và con người;
- Các quy định về an toàn thực phẩm;
- Quy định vệ sinh;
- Nhiệt độ tối thiểu và tối đa cho thực phẩm;
- Các quy định về sức khỏe và an toàn cho người sử dụng lao động;
- Các quy định về xử lý thực phẩm;
- Hồ sơ bằng văn bản cho tất cả nguồn cung cấp thực phẩm, bao gồm cả số lô, sử dụng trước ngày nào và sử dụng tốt nhất trước ngày nào;
- Đăng ký thuế giá trị gia tăng VAT;
- Công khai giá và thuế giá trị gia tăng VAT;
- Công khai 14 chất gây dị ứng thực phẩm trên thực đơn;
- Ghi nhãn thực phẩm GMO;
- Lập hồ sơ tài chính;
- Thuế của người sử dụng lao động, đóng góp lương hưu, tiền thai sản.



Hình 2.5. Quy mô về quy định hàng hóa của các nước OECD

Sự cân bằng giữa cạnh tranh và quy định khó có thể đạt được, đặc biệt đối với các thị trường có một hoặc cả hai thất bại thị trường: tăng lợi nhuận theo quy mô và thông tin không cân xứng.

## **Chính sách quy định**

Tất cả các doanh nghiệp đều phàn nàn về lằn ranh đỏ - các quy định mà chính phủ buộc họ phải thực hiện. Có rất nhiều hình thức; Hình 2.5 minh họa các loại quy định có thể áp dụng đối với hàng hóa vật chất ở các nước thành viên OECD. Thông thường, thậm chí các dịch vụ được quản lý chặt chẽ hơn. Các chính phủ cũng sử dụng các quy định về kinh doanh như một phương tiện để thực hiện một loạt các chính sách xã hội, chẳng hạn như tiền lương ốm đau và tiền thai sản hoặc tiền lương tối thiểu.

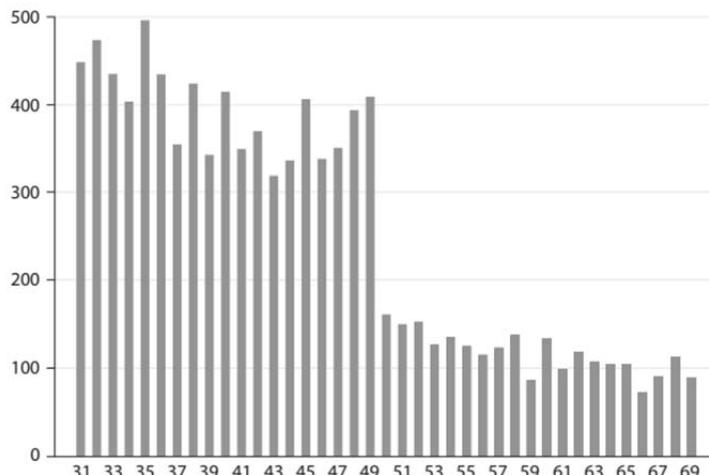
Tất cả các quy định có xu hướng làm giảm cạnh tranh. Quy định ngăn cản sự gia nhập thị trường mới bằng cách làm cho việc thành lập và điều hành một doanh nghiệp trở nên tốn kém hơn và mất nhiều thời gian hơn. Gánh nặng về quy định làm hạn chế tăng trưởng kinh tế (Hộp 2.6). Một số quy định có thể không cần thiết: cạnh tranh thường đủ để đảm bảo người tiêu dùng nhận được sản phẩm và dịch vụ chất lượng tốt với mức giá tốt nhất có thể. Giảm số lượng quy định bảo vệ người tiêu dùng tốt hơn bằng cách tăng cạnh tranh khi dễ dàng giám sát chất lượng và khi doanh nghiệp muốn giành được khách hàng thường xuyên. Trong những trường hợp này, cạnh tranh làm cho một số quy định (chẳng hạn như tiêu chuẩn an toàn hoặc quy tắc về trọng lượng và biện pháp) trở nên ít cần thiết hoặc ít có lợi. Nhiều doanh nghiệp rơi vào loại này.

Một lần cắt tóc hoặc ăn uống tồi tệ sẽ khiến mọi người không quay lại tiệm cắt tóc hoặc nhà hàng đó. Nếu một thương hiệu hàng tiêu dùng luôn gây được tiếng vang lớn, thì việc truyền miệng và truyền thông sẽ sớm làm cho thương hiệu đó được biết đến. Đây là một lĩnh vực khác (giống như xử lý ngoại tác, được thảo luận trong Chương 1), nơi các tòa án có thể giải quyết việc bảo vệ người tiêu dùng. Đây là cơ sở của *Luật về vi phạm trách nhiệm dân sự (Tort Law)*, cơ quan luật dân sự của Hoa Kỳ và Vương quốc Anh cho phép mọi người được khắc phục lỗi do sơ suất. Mặt khác, không hợp lý khi mong đợi các cá nhân thực hiện hành động pháp lý chống lại một doanh nghiệp ngoại trừ các trường hợp nghiêm trọng trong đó nhiều khách hàng bị vi phạm có thể hợp tác trong một vụ kiện tập thể; rất dễ dàng yêu cầu các chính trị gia “làm điều gì đó” về một vụ bê bối, do đó, các quy tắc có xu hướng kế thừa.

### Hộp 2.6. Quy định và sự gia nhập mới

Trong khi một số quy định là cần thiết, các quốc gia có sự khác nhau rất nhiều về mức độ điều chỉnh nền kinh tế. Một nghiên cứu về mối liên hệ giữa gánh nặng pháp lý và hoạt động kinh doanh ở 9 quốc gia thành viên của OECD đã phát hiện ra tác động tiêu cực của chính sách đối với sự gia nhập mới vào thị trường khu vực sản xuất và dịch vụ\*. Nghiên cứu cho thấy gánh nặng hành chính, quy định về sản phẩm hoặc dịch vụ đặc biệt là trong các lĩnh vực công nghệ, và các hạn chế trong việc tuyển dụng và sa thải nhân viên đều góp phần đặc biệt mạnh mẽ vào những tác động tiêu cực đến năng suất và tăng trưởng của ngành. Ở những quốc gia mà việc sa thải nhân viên tổn kém, thì ngay từ đầu các công ty đã có yêu cầu thuê nhân công. Các quốc gia như vậy, bao gồm cả Pháp và

Tây Ban Nha, đặc biệt có xu hướng tỷ lệ người trẻ thất nghiệp cao, vì những người trẻ tuổi chưa được kiểm tra trên thị trường lao động và nhà tuyển dụng không muốn mạo hiểm tiếp nhận một người thiếu kinh nghiệm mà họ khó có thể sa thải. Ở Pháp, nhiều quy định áp dụng đối với các công ty có từ 50 nhân viên trở lên, chẳng hạn như yêu cầu tổ chức và tài trợ cho các hội đồng việc làm, báo cáo thống kê chi tiết hơn cho Chính phủ và đối mặt với nhiều rào cản hơn trong việc sa thải hoặc sa thải công nhân. Một nghiên cứu khác cho thấy Pháp có sự gia tăng đột biến về số lượng các công ty đặc biệt hiệu quả với 48 hoặc 49 nhân viên; các tác giả ước tính rằng gánh nặng về quy định khiến họ không thể tăng lên đến 50 nhân viên và hơn nữa sẽ dẫn đến chi phí phúc lợi xã hội tương đương 3,4% GDP\*\*.



Số lượng các công ty theo quy mô nhân viên tại Pháp

Nguồn: Garicano et al

\* Stefano Scarpetta et al. (2002), “The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data”, OECD Economics Department Working Paper No. 329, OECD Publishing, Paris.

\*\* Luis Garicano, Claire Lelarge, and John Van Reenen (2016), “Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France”, *American Economic Review* 106, no. 11: 3439-3479.

Có vô số ví dụ về quy định của chính phủ đối với hoạt động kinh tế. Dưới đây chỉ là một số ví dụ:

- Sự cho phép các ngân hàng và các công ty dịch vụ tài chính khác;
- Quy tắc và chứng nhận vệ sinh thực phẩm cho quán cà phê và nhà hàng;
- Kiểm tra lý lịch tư pháp bắt buộc của nhân viên;
- Bình chữa cháy bắt buộc trong khách sạn và nhà hàng;
- Bảo hành tối thiểu các sản phẩm điện tử và sản phẩm sản xuất khác;
- Quy tắc xuất xứ của các sản phẩm thực phẩm;
- Kiểm soát về giá cả hoặc tiền thuê;
- Giấy phép cho nhiều ngành nghề chuyên môn;
- Các tiêu chuẩn kỹ thuật cho sản phẩm hoặc công trình.
- V.v..

Về mặt riêng biệt, mỗi quy định có vẻ hợp lý, nhưng phạm vi ứng dụng của các quy định tăng đều đặn. Ví dụ, các quy tắc an toàn thực phẩm đối với các cơ sở kinh doanh chín thức dân được áp đặt cho các hoạt động tự nguyện, chẳng hạn như gây quỹ cho các nơi thờ tự hoặc nơi dành cho trẻ em bán nước chanh tự làm trong công viên mà không có giấy phép kinh doanh trên đường phố. Các cơ quan quản lý điều chỉnh và do đó không có động cơ nào khiến họ giảm quy mô áp dụng. Đối với các chính trị gia, có một xu hướng: săn sàng đưa ra một vài quy định mới sau một tin tức xấu, và không ai muốn chấp nhận rủi ro bãi bỏ một quy định và sau đó phải chịu trách nhiệm nếu sau này xảy ra sự cố.

Trong một số trường hợp, nhiều hàng hóa không dễ dàng có thể như vậy, đặc biệt khi nền kinh tế ngày càng trở nên phức tạp và dựa vào dịch vụ hơn là hàng hóa vật chất.

Mặc dù vậy, ngay cả trong những trường hợp này, không phải lúc nào cũng hoàn toàn hiển nhiên rằng quy định bảo vệ người tiêu dùng hiệu quả. Lấy ví dụ về sản phẩm dịch vụ tài chính, không có gì đáng ngạc nhiên khi dịch vụ tài chính chịu sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan quản lý sau cuộc khủng hoảng 2008-2009. Liệu khách hàng của ngân hàng được bảo vệ tốt hơn bởi nhiều quy định hơn hay bởi sự cạnh tranh mới? Rõ ràng là người tiêu dùng bình thường không bao giờ được thông báo đầy đủ về rủi ro và lợi nhuận của các sản phẩm đầu tư khi các chuyên gia tiếp thị chúng, vì vậy việc quy định về thông tin được cung cấp hoặc những gì nhà cung cấp tài chính có thể làm với tiền của khách hàng dường như không thể tránh khỏi, đặc biệt là sau năm 2008, khi rất nhiều hành vi phi đạo đức của ngành tài chính bị lộ ra. Nhưng còn về tài khoản vãng lai thông thường hoặc tài khoản séc thì sao? Ở đây cũng có những lỗ hổng thông tin, do các ngân hàng tạo ra không thông báo cho khách hàng về các khoản phí mà họ sẽ phải trả nếu họ thấu chi hoặc rút tiền mặt ở nước ngoài, cũng như không cho khách hàng biết họ có thể kiểm được gì nếu họ chuyển tiền của mình sang các khoản tiết kiệm. Thông tin này có thể được tìm ra, nhưng nó phức tạp và ít người muốn dành nhiều thời gian để suy nghĩ về các thỏa thuận ngân hàng của họ. Hoạt động ngân hàng hằng ngày càng trở nên có quy định hơn trong những năm qua, cố gắng khuyến khích chuyển đổi theo hướng vì khách hàng hơn và do đó cạnh tranh hiệu quả hơn. Khủng hoảng tài chính cũng đã dẫn đến giới hạn cao hơn về bảo lãnh tiền gửi ở nhiều quốc gia, với các chương trình bảo lãnh được thanh toán bằng thuế ngân hàng.

Sự rắc rối về quy định có ý nghĩa là nó đang khiến các đối thủ cạnh tranh mới khó tham gia thị trường hơn. Công nghệ đang tạo ra một làn sóng khởi nghiệp “fintech” cung cấp các dịch vụ ngân hàng bán lẻ. Việc thách thức các ngân hàng tên tuổi lớn hiện tại sẽ càng khó khăn hơn nếu họ phải tuân thủ các quy định mở rộng và tốn kém (Hộp 2.7).

Những doanh nghiệp đang tồn tại trong nhiều lĩnh vực có thể phản nàn về làn ranh đỏ, nhưng họ cảm kích cách các quy định có thể bảo vệ họ bằng việc tạo ra rào cản gia nhập. Thông thường, trong các lĩnh vực như viễn thông hoặc điện tử, các doanh nghiệp lớn thuê luật sư và chuyên gia chính sách để tham gia thảo luận liên tục với các cơ quan quản lý và các chính trị gia - những cơ quan chức năng này rất dễ bị bắt *tuân theo quy định* (*regulatory capture*). Thuật ngữ này đề cập đến cách các cơ quan điều chỉnh một ngành vì lợi ích của công chúng, cuối cùng lại phục vụ lợi ích của ngành mà họ đang điều tiết. Một mối quan tâm cụ thể là cánh cửa quay vòng, theo đó mọi người chuyển đổi công việc giữa cơ quan giám sát và các công ty được quản lý. Các công ty lớn thường thuê các chuyên gia tư vấn các vấn đề công - nhà vận động hành lang - để trình bày trường hợp của họ với cơ quan quản lý; vận động hành lang là một ngành chính. Trong một thị trường phức tạp, phần lớn chuyên môn và kiến thức về những gì đang xảy ra nằm ở các công ty - có một số thông tin không cân xứng không thể vượt qua. Ngay cả khi một cơ quan quản lý chân thành tận tâm với lợi ích công rộng lớn hơn, thì bản chất của con người là luôn cảm thông với những người mà người ta thường tiếp xúc.

### **Hộp 2.7. Hỗ trợ cạnh tranh trong các dịch vụ tài chính tại Vương quốc Anh**

Cuốn sách về quy tắc cho Cơ quan Quản lý Tài chính của Vương quốc Anh (FCA) sẽ cao hai mét nếu được in ra - theo Giám đốc điều hành của cơ quan này nhận xét. Nhận thức rõ ràng về sự đánh đổi giữa sự cạnh tranh và quy định, FCA có một nhóm đổi mới chuyên giúp các công ty khởi nghiệp thành công mà không có những quy định quá khắt khe, trong một "Khung thể chế thử nghiệm (Regulatory Sandbox)". Các công ty khởi nghiệp có thể đăng ký tham gia vào khung thể chế thử nghiệm để thử nghiệm các sản phẩm và dịch vụ mà không phải chịu toàn bộ gánh nặng pháp lý. Cơ quan Cạnh tranh và Thị trường của Vương quốc Anh hy vọng việc bắt buộc áp dụng các tiêu chuẩn "ngân hàng mở" cũng sẽ tạo điều kiện cho các công ty công nghệ khởi nghiệp tham gia vào thị trường\*\*. Các ngân hàng lớn và hiệp hội xây dựng (như tiết kiệm và cho vay) được yêu cầu cung cấp thông tin khách hàng theo định dạng tiêu chuẩn hóa cho các bên thứ ba, nếu khách hàng yêu cầu. Những doanh nghiệp mới tham gia thị trường có thể khai thác API (giao diện lập trình ứng dụng, cho phép bên thứ ba tạo ứng dụng) để cung cấp các dịch vụ tài chính. Tuy nhiên, vẫn cần xem xét liệu những doanh nghiệp mới tham gia có thể thâm nhập vào sức mạnh thị trường của một số ít các ngân hàng lớn hay không vì việc thử nghiệm đang ở những ngày đầu.

\* <https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox>.

\*\* <https://www.openbanking.org.uk/wp-content/uploads/What-Is-Open-Banking-Guide.pdf>.

### **Sự rối ren gia tăng của lằn ranh đỏ**

Sự lựa chọn chính trị về việc lựa chọn điểm nào trong sự đánh đổi không thể tránh khỏi giữa dựa vào cạnh tranh và

dựa vào quy định đã thay đổi theo thời gian. Sự quay lưng lại chính trị với nhà nước và hướng tới “thị trường tự do” vào khoảng năm 1980 được mô tả trong Chương, đã nhấn mạnh hơn nhiều vào việc dựa vào cạnh tranh. Các chính phủ thường nói về việc giảm bớt làn ranh đỏ, và điều này đặc biệt đúng trong thời đại tư nhân hóa, thường đi kèm với việc bãi bỏ quy định đối với những ngành đó và những ngành khác như tài chính. Theo một nghiên cứu của OECD, việc giảm phạm vi điều tiết thị trường sản phẩm rất rõ rệt từ năm 1998 đến năm 2008, và phổ biến nhất ở các nước thành viên khác ngoài Hoa Kỳ và Vương quốc Anh (bắt đầu với điều tiết tương đối nhẹ, so với, việc dựa nhiều hơn vào luật dân sự).

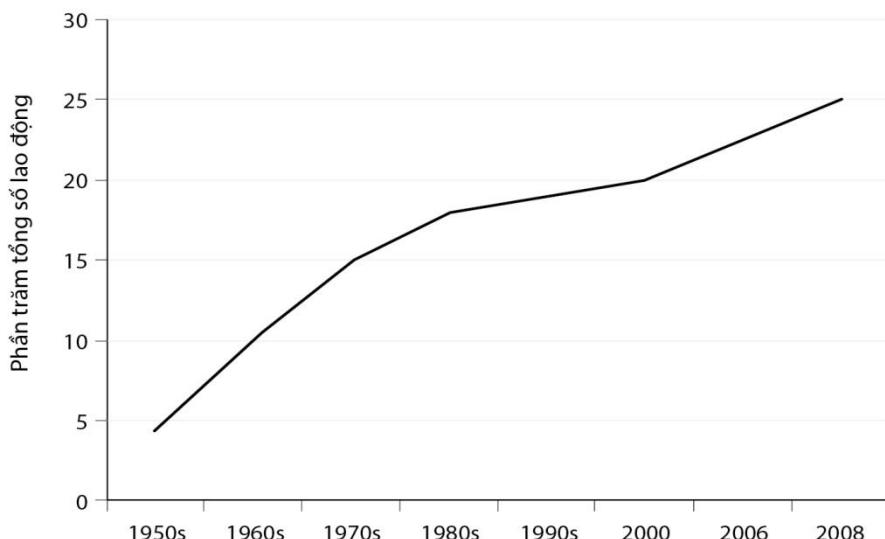
Tuy nhiên, sự điều tiết có lẽ đã tăng đều đặn trong các ngành dịch vụ, hiện chiếm 75 - 80% ở hầu hết các nền kinh tế phương Tây, và một số lĩnh vực điều tiết đã được mở rộng, chẳng hạn như môi trường. Một hình thức điều tiết chính trong các dịch vụ là *quy định việc thực hiện* (*conduct regulation*), quy định ai có thể cung cấp dịch vụ và cái gì có thể/phải/không thể làm. Nhiều ngành nghề cũng điều tiết việc gia nhập thị trường bằng *cấp phép hành nghề* (*occupational licensing*). Thông tin thực tế về mức độ của yêu cầu này ở Hoa Kỳ cho thấy đã lan rộng đến khoảng 30% lực lượng lao động, tăng từ mức chỉ 5% trong những năm 1950 (Hình 2.6). Báo cáo Kinh tế năm 2015 cho Tổng thống, đã đánh giá vấn đề này, nêu rõ: “Có thể có sự không kết nối giữa tính nghiêm ngặt của các quy định cấp phép và tác hại tiềm ẩn đối với sự an toàn của người tiêu dùng. Ví dụ, Michigan yêu cầu giáo dục và đào tạo trong 1.460 ngày để trở thành một huấn luyện viên thể thao, nhưng chỉ 26 ngày để trở thành một kỹ thuật viên y tế khẩn cấp (EMT). Trên thực tế,

trên tất cả các tiểu bang, thiết kế nội thất, thợ cắt tóc, bác sĩ thẩm mỹ và thợ làm móng đều phải đối mặt với các yêu cầu cấp phép trung bình cao hơn so với làm EMTs". Một loạt các ngành nghề, bao gồm bán đấu giá, thợ tái chế kim loại phế liệu, thợ làm móng, thợ cắt tóc và hướng dẫn viên du lịch đều yêu cầu phải có giấy phép của bang, và báo cáo cho thấy có khoảng cách chênh lệch giá lên đến 15% giữa các dịch vụ ở các bang yêu cầu và không yêu cầu giấy phép; và không có bằng chứng về cải thiện chất lượng.

Các chính trị gia mong muốn một cơ chế chính trị tự nhiên có xu hướng tăng số lượng quy định nhằm mục đích làm gì đó khi một vấn đề xảy ra trên tin tức. Những người đương nhiệm trong ngành đôi khi ủng hộ những động thái này. Họ cũng muốn được coi là người phản ứng nhanh với các vấn đề và hơn thế nữa, họ nhận thức rõ rằng các đối thủ cạnh tranh càng khó tham gia vào ngành trong tương lai thì điều đó càng tốt cho họ. Vì vậy, một xu hướng tăng lên trong quy định và giảm sự cạnh tranh, theo thời gian không phải là điều đáng ngạc nhiên. Có đánh giá thực nghiệm nhỏ (chẳng hạn như phân tích chi phí - lợi ích; xem Chương 8) các quy định mới được đề xuất. Một hành động có ý chí chính trị được bà Thatcher và ông Reagan thể hiện để kìm hãm đà phát triển.

Tuy nhiên, có một cơ chế khác có thể khôi phục sự cạnh tranh: sự gián đoạn công nghệ. Đây chính là những gì đang xảy ra trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế hiện nay, từ tài chính đến dịch vụ du lịch và taxi. Một số nhà kinh tế lập luận theo một cách hơi miệt thị rằng, những người mới tham gia vào các thị trường kỹ thuật số này đang tham gia vào hoạt động *chênh lệch giá hợp pháp* (*regulatory arbitrage*), nói

cách khác, cụ thể là chọn những thị trường có quy định chặt chẽ. Hầm ý là những kẻ gây rối mới đang cố gắng tránh các quy định có chủ đích. Cách nhìn khác là họ đã phát hiện ra những cơ hội rõ ràng nhất để phục vụ người tiêu dùng tốt hơn bởi vì gánh nặng quy định có lợi cho các nhà sản xuất đương nhiệm ít nhất cũng như những người tiêu dùng mà họ được cho là đang bảo vệ. Taxi là một ví dụ điển hình cho tranh luận này, như mô tả dưới đây.



**Hình 2.6. Tỷ lệ công nhân Hoa Kỳ có giấy phép hành nghề của Bang**

Nguồn: CEA 2015 [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/docs/licensing\\_report\\_final\\_nonembargo.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf).

Vì vậy, các lựa chọn chính trị có thể thay đổi sự phụ thuộc vào quy định để mang lại hiệu quả cải thiện phúc lợi. Công nghệ có ảnh hưởng mạnh mẽ hơn trong việc đưa nền kinh tế đến một điểm đánh đổi ít được điều tiết hơn, cạnh

tranh hơn, và hiện nay đang tạo ra sự cạnh tranh mới ở một số thị trường.

## Sự đánh đổi giữa cạnh tranh và điều tiết

Các lợi ích phúc lợi kinh tế mạnh mẽ của cạnh tranh được mô tả ở đầu Chương này giả định rằng, không có các thất bại thị trường khác. Một số thất bại của thị trường có thể biện minh cho sự điều tiết.

Điều quan trọng nhất là sự hiện diện của *sự bất cân xứng thông tin* (*information asymmetries*) (giả định thất bại A4 - xem Hộp 1.4). Vấn đề này rất phổ biến. Ví dụ bao gồm - cũng như các dịch vụ tài chính - bất kỳ dịch vụ chuyên nghiệp nào, các sản phẩm và dịch vụ y tế, nội dung hoặc nguồn gốc của các sản phẩm thực phẩm, và hiệu suất của các sản phẩm điện tử. Đáp ứng quy định thích hợp thường là yêu cầu đối với nhà sản xuất cung cấp thông tin chính xác và phù hợp, hoặc đáp ứng các tiêu chuẩn sản phẩm tối thiểu.

Tuy nhiên, khi mọi người có xu hướng đưa ra *các lựa chọn không hợp lý* (*non-rational choices*) (giả định thất bại A1), thông tin đơn thuần sẽ không đủ, hoặc ít nhất cách trình bày thông tin cũng cần phải được điều chỉnh. Ví dụ, nghiên cứu về kinh tế học hành vi (Chương 5) đã nhấn mạnh mức độ khó khăn của hầu hết mọi người khi tính toán lợi tức kỳ vọng tương lai của một sản phẩm tài chính. Hoặc mọi người có thể có ý định ăn uống lành mạnh nhưng không thể cưỡng lại sự cám dỗ mua đồ tráng miệng, biện minh cho một số quy định về hàm lượng đường trong các sản phẩm thực phẩm hoặc ít nhất là dán nhãn sản phẩm để người tiêu dùng có thể nhận thức được nó có hại như thế nào đối với sức khỏe của mình.

Ở một số thị trường, có thể gần như không thể duy trì được sự cạnh tranh vì thị trường có đặc điểm *độc quyền tự nhiên* (*natural monopolies*) (giả định thất bại A3). Chương 3 xem xét các vấn đề này của nền kinh tế, vì chúng thường thuộc sở hữu nhà nước và hoạt động bởi nhà nước, và khi quá trình tư nhân hóa đòi hỏi phải có sự điều tiết mạnh mẽ.

Kết luận của chính sách là ở những nơi có thể, cạnh tranh có thể phục vụ người tiêu dùng và phúc lợi kinh tế tốt hơn là điều tiết; và nếu sự điều tiết là cần thiết vì những lý do trên, các nhà hoạch định chính sách nên hiểu rõ về loại thất bại thị trường mà họ muốn giải quyết và điều chỉnh các biện pháp can thiệp pháp lý phù hợp. Khi gánh nặng pháp lý lũy kế, nó càng phục vụ các nhà sản xuất hiện tại theo chi phí của người tiêu dùng. Các nhà chức trách ngày càng trở nên dễ nắm bắt các ngành mà họ được cho là đang điều tiết. Sự gián đoạn công nghệ sau đó có thể là sự hy vọng tốt nhất để làm nghiêng cán cân về phía có lợi cho người tiêu dùng.

Phần còn lại của Chương này trình bày chi tiết hơn về ba vấn đề của thị trường: tầm quan trọng của bất cân xứng thông tin trong ngăn cản sự cạnh tranh từ hoạt động tốt và do đó yêu cầu điều tiết; sự gián đoạn công nghệ như một động lực để gia tăng cạnh tranh; và tại sao các thị trường độc quyền tự nhiên luôn đòi hỏi điều tiết mạnh.

## Bất cân xứng thông tin

Sự vắng mặt hoặc hiện diện của sự bất cân xứng về thông tin có thể tạo ra tất cả sự khác biệt đối với cách thức hoạt động của thị trường. Một trong những mô hình kinh tế nổi tiếng nhất, mô hình “thị trường chanh” (*market for lemons*) của

George Akerlof, nǎm băt đưốc cái nhìn sâu sắc về việc một bên có nhiều thông tin hơn bên khác có thể ngăn cản thị trường hoạt động như thế nào (đây cũng là một ví dụ về cách mà một mô hình rất đơn giản và không thực tế lại có thể có một cái nhìn sâu sắc - các nhà kinh tế học thường bị chỉ trích vì sử dụng các mô hình trừu tượng hoàn toàn không giống với thực tế, nhưng đây là một minh chứng tuyệt vời về lý do tại sao lời chỉ trích đó thường không đúng chỗ).

Mô hình đưa ra các giả định sau:

- Xe cũ có chất lượng thấp hoặc cao - xe cũ được gọi là “chanh”;
- Chỉ người bán mới biết chất lượng của chiếc xe mình đang bán (đây là thông tin không cân xứng);
- Người bán có mức giá tối thiểu mà họ sẵn sàng chấp nhận;
- Người mua có mức giá tối đa mà họ sẵn sàng trả.

Hãy suy nghĩ về quyết định của người mua trước. Họ không biết liệu chiếc xe đang bán là một quả chanh hay một chiếc xe tốt. Giá họ sẵn sàng trả phản ánh rủi ro ( $\lambda$ ) rằng đó là một quả chanh. Giả sử người mua sẽ trả 5.000 USD cho một chiếc xe tốt nhưng chỉ 2.500 USD cho một quả chanh. Và giả sử người bán sẵn sàng chấp nhận 4.500 USD.

Giá cân bằng phản ánh rủi ro, thể hiện như sau:

$$P = (1 - \lambda) \times 5.000 \text{ USD} + \lambda \times 2.500 \text{ USD}$$

Nếu rủi ro của chiếc xe trở thành quả chanh là quá cao (trong ví dụ này là 20% hoặc hơn), giá người mua sẵn sàng trả sẽ không cao như là mức giá thấp nhất mà người bán sẵn sàng chấp nhận ( $0,8 \times 5.000 \text{ USD} + 0,2 \times 2.500 \text{ USD} = 4.500 \text{ USD}$ ).

Trên thực tế, chỉ những người bán chanh mới chấp nhận lời đề nghị của người mua nếu xác suất chiếc xe trở thành quả chanh đủ cao. Khi điều này xảy ra, theo thời gian, những người

muốn bán những chiếc xe tốt sẽ rút khỏi thị trường, chỉ để lại chanh, mà người mua không muốn mua. Quá trình này được gọi là *lựa chọn bất lợi* - trong trường hợp cực đoan, thị trường có thể sụp đổ vì cuối cùng chỉ có chanh được chào bán. Thực sự sẽ là tốt hơn nếu giao dịch diễn ra, nhưng cuối cùng có thể không có doanh số bán hàng nào xảy ra vì lựa chọn bất lợi.

Tất nhiên, như một câu chuyện về những chiếc ôtô cũ, mô hình thị trường chanh là phi thực tế bởi trong cuộc sống thực, những chiếc xe này được mua đi bán lại rất nhiều. Điểm chính của mô hình là làm nổi bật vai trò của các cơ chế khác nhau để điều chỉnh sự bất cân xứng thông tin. Dưới đây là một số ví dụ:

- Các đại lý ôtô cũ có thể xây dựng danh tiếng về giao dịch công bằng thông qua việc đầu tư vào các phòng trưng bày, cung cấp các kiểm tra kỹ thuật, cam kết hoàn tiền, v.v.;
- Người mua có thể tự trả tiền khi kiểm tra xe;
- Người bán có thể trả tiền cho dịch vụ hàng năm và lưu hồ sơ để cho người mua tiềm năng biết;
- Quy định có thể yêu cầu kiểm tra kỹ thuật hàng năm đối với xe ở một độ tuổi nhất định.

Trong thị trường ôtô cũ, thị trường phần lớn tự giải quyết vấn đề bằng cách cung cấp thêm thông tin, bao gồm tài liệu về việc bảo dưỡng xe thường xuyên, bảo hành của đại lý và thậm chí cả việc họ đầu tư vào các phòng trưng bày để trấn an khách hàng tiềm năng (giống như các ngân hàng sử dụng các chi nhánh để truyền đạt một cách ấn tượng về sự vững chắc của mình). Nhưng quy định cũng có vai trò, chẳng hạn như bắt buộc kiểm tra các phương tiện cũ. Ở tất cả các thị trường có sự bất cập về thông tin, sẽ có một hỗn hợp các giải pháp thị trường (bao gồm cả khả năng khiếu nại pháp lý) và quy định.

Nhiều thị trường có thể trải qua sự lựa chọn bất lợi. Hiện tượng thường xảy ra trong thị trường bảo hiểm: nếu rủi ro yêu cầu bồi thường, và do đó phí bảo hiểm quá cao, chỉ những người có rủi ro xấu sẽ muốn mua bảo hiểm, nhưng công ty bảo hiểm sẽ miễn cưỡng bán bảo hiểm cho họ. Ví dụ, những người biết mình bị bệnh có nhiều khả năng muốn mua bảo hiểm sức khỏe nhất. Dựa vào điều này, các công ty bảo hiểm sẽ muốn định giá bảo hiểm phản ánh xác suất mà những người sẵn sàng mua sẽ có nhiều khả năng mua hơn. Bất cân xứng thông tin thường làm cho thị trường không thể đạt được các kết quả hiệu quả về kinh tế nếu không có một số can thiệp chính sách. Các chính phủ đưa ra một số hình thức bảo hiểm bắt buộc, chẳng hạn như bảo hiểm của bên thứ ba cho người lái xe. Các công ty bảo hiểm càng tìm kiếm Nihei thông tin càng tốt về hồ sơ rủi ro của các cá nhân, và đưa ra các khoản phí bảo hiểm khác nhau cho các dạng người khác nhau, chẳng hạn như tiền bảo hiểm lái xe rất cao đối với nam thanh niên.

## Sự gián đoạn về công nghệ

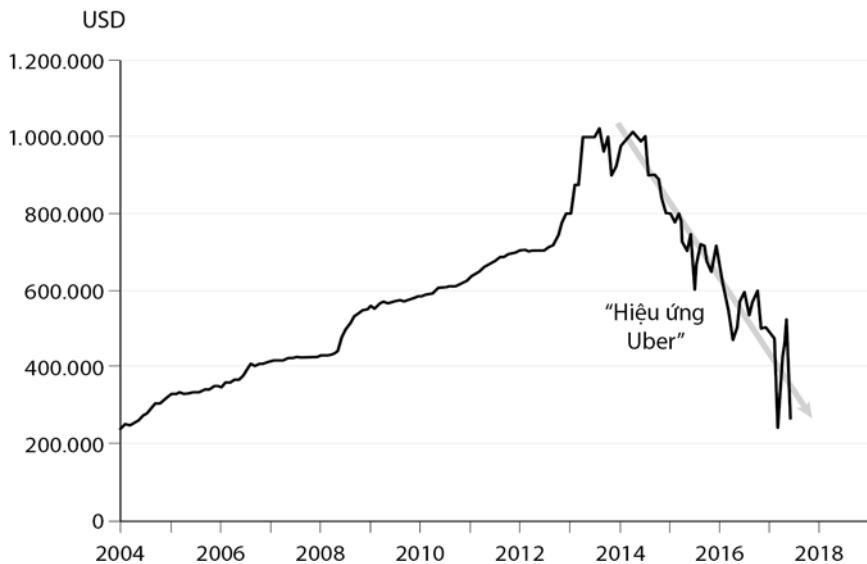
Thị trường taxi nên là một thị trường mà sự cạnh tranh có thể hoạt động hiệu quả. Rõ ràng là không có bất kỳ bất cân xứng thông tin nào không thể bảo hiểm được, cũng như không có rào cản đối với việc gia nhập. Ở nhiều thành phố, xuất hiện một số hãng taxi cạnh tranh. Tuy nhiên, thị trường taxi có quy mô lớn và số lượng giấy phép thường bị hạn chế chặt chẽ. Những quy định này là rào cản chính để gia nhập và là một trong những quy định rất hiệu quả. Thông thường, những người lái xe cá nhân không phải là người được cấp giấy phép,

mà là thuê quyền tiếp cận tới giấy phép hoặc phù hiệu taxi, và tới một phương tiện, từ các công ty taxi hoặc nhà đầu tư.

Quy định về taxi không phải là không có cơ sở và phần lớn trong số đó đã có từ nhiều thập kỷ trước:

- Để bảo vệ an toàn cho hành khách, cá nhân và máy móc, thông qua việc kiểm tra hồ sơ tài xế, bảo hiểm bắt buộc, kiểm tra xe thường xuyên, v.v.;
- Để ngăn chặn tình trạng khoét giá/ăn chặn của khách hàng bằng cách điều chỉnh giá vé;
- Để cung cấp các yêu cầu về dịch vụ phổ cập (ví dụ: taxi màu đen ở London không thể từ chối bất kỳ chuyến đi nào trong bán kính 7 dặm từ trung tâm thành phố, mặc dù họ có thể và thường từ chối các chuyến đi dài hơn).

Những quy định này có thể được biện minh trong điều kiện thị trường thất bại, chẳng hạn như bất cân xứng thông tin. Xét cho cùng, đi taxi là một trải nghiệm tốt: nếu bạn đến sân bay ở một thành phố xa lạ, bạn sẽ không biết liệu tài xế của mình đi có an toàn hay không, hoặc bạn phải trả bao nhiêu tiền để đến đích. Tuy nhiên, thường xuyên có quá nhiều quy định. Rốt cuộc, làm thế nào một quan chức địa phương biết có bao nhiêu giấy phép hoặc phù hiệu taxi cần phát hành? Họ không biết, và số lượng chỉ hiếm khi tăng lên. Ví dụ, ở thành phố New York, số lượng phù hiệu taxi được phát hành vào năm 2013 ít hơn so với năm 1932 (13.000 so với 16.000). Có áp lực mạnh mẽ từ các chủ sở hữu phù hiệu taxi hoặc số lượng giấy phép không tăng, và giữ xe taxi trong tình trạng thiếu nguồn cung và hành khách phải chờ đợi. Lý do là các phù hiệu taxi có thể được giao dịch và được mua làm tài sản đầu tư bởi những người sau đó thuê giấy phép để hành nghề taxi.



**Hình 2.7. Giá trung bình của phù hiệu taxi  
ở thành phố New York**

Nguồn: AEI, <https://www.aei.org/publication/schumpeterian-creative-destruction-the-rise-of-uber-and-the-great-taxicab-crashsel/>.

Tương tự như vậy, khi các quan chức ấn định giá chứ không phải số lượng, không có lý do gì để mong đợi chúng được đặt ở mức bù trừ của thị trường, và thường dẫn đến kết quả là dưới cung hoặc quá cung.

Giá của phù hiệu là bằng chứng rõ ràng về sự méo mó của thị trường. Đứng đầu con số này là 1 triệu USD ở thành phố New York (NYC) vào năm 2013 (Hình 2.7) đã tăng lên hơn 77 điểm so với chỉ số giá cổ phiếu S&P100 hoặc giá vàng. Ở nhiều thị trường taxi, quy định tạo ra sức mạnh thị trường và mang lại cho những người có giấy phép một khoản *đặc lợi độc quyền* (*monopoly rent*). Cái giá phải trả đối với khách hàng là không có taxi khi họ muốn, hoặc thời gian chờ đợi lâu; và hơn thế nữa, chi phí cơ hội về thời gian của mọi người đang tăng

lên khi thu nhập thực tế tăng lên. Nhiều cơ quan quản lý đã nhận thức được tình trạng hoạt động sai lệch của thị trường taxi, và các chính phủ hoặc chính quyền địa phương khác nhau đã cố gắng bãi bỏ quy định đối với taxi vào nhiều thời điểm khác nhau (Hộp 2.8). Những nỗ lực này hiếm khi thành công, vì tài xế taxi và chủ giấy phép là một nhóm vận động hành lang có tổ chức tốt và có tiếng nói, có kỹ năng triển khai các lập luận về an toàn của người tiêu dùng, mà xét cho cùng là mối quan tâm hoàn toàn hợp lệ. Tuy nhiên, rõ ràng là việc gia nhập thị trường mới sẽ làm giảm giá trị tài sản của họ, giấy phép hoặc phù hiệu taxi, và có thể cả thu nhập liên tục của những người lái xe, vì vậy họ có động cơ kinh tế để phản đối việc gia nhập mới.

#### **Hộp 2.8. Bãi bỏ quy định taxi ở Ireland**

Một nỗ lực hiếm hoi đã thành công, ít nhất là một phần, là bãi bỏ quy định về taxi ở Ireland vào năm 2000. Một trong những điều thông minh về bãi bỏ quy định của Ireland là thay vì trực tiếp mở rộng gia nhập thị trường bằng cách cấp giấy phép mới, những người lái xe hiện tại đã được cấp giấy phép thứ hai, loại giấy phép này họ được phép bán. Quyền tài sản của họ trong giấy phép ban đầu đã được công nhận, mặc dù nó đã bị pha loãng. Điều này đã làm giảm sự phản đối chính trị đối với việc bãi bỏ quy định. Bằng chứng là số lượng taxi tăng lên, thời gian chờ đợi của hành khách giảm, chất lượng dịch vụ được cải thiện. Những tác động bất lợi nghiêm trọng đã được những người phản đối tự do hóa dự đoán đã không trở thành hiện thực. Tuy nhiên, cũng đã có một sự sụt giảm nhỏ số lượng tài xế hiện tại và những tài xế mới mua giấy phép thứ hai đó, sau đó những biện pháp nhằm giữ chân những người mới tham gia được đưa ra.

Tuy nhiên, thành công đáng kể của những người có bằng lái xe taxi và người lái xe trong việc ngăn chặn cạnh tranh trên thị trường của họ làm cho nó dễ bị gián đoạn công nghệ. Các nền tảng như Uber và Lyft đã sử dụng công nghệ của mình để thể hiện chúng như một ứng dụng phù hợp (như hẹn hò trực tuyến) chứ không phải là các công ty taxi mới và họ đã thành công ở nhiều thành phố, mặc dù có nhiều quy định pháp lý về điều kiện cấp phép mà họ phải đáp ứng. Các tài xế taxi ở khắp mọi nơi đang phản đối Uber nói riêng (và việc đánh giá tác động phúc lợi kinh tế của việc gia nhập thị trường được chứng minh bởi thực tế là nó có một văn hóa doanh nghiệp riêng như vậy). Các thuật toán đổi sảnh tập hợp những người muốn sử dụng loại hình taxi này. Có các mức giá quy định cho giá vé tùy thuộc vào thời gian và khoảng cách (khiến giá vé tăng đột biến vào một số thời điểm cao điểm nhất định). Giá vé được chia sẻ giữa các tài xế, các chi phí như bảo hiểm và nền tảng phần mềm và lợi nhuận của nền tảng.

Về nguyên tắc, tất cả các bên - tài xế, hành khách và nền tảng đều có lợi. Người lái xe có thể kiếm được nhiều tiền hơn vì thuật toán mang đến cho họ nhiều chuyến đi hơn (đặc biệt, trong hành trình “quay lại” trở về từ điểm đến của một hành khách và đón một khách hàng khác). Mọi người có thể lái xe trong thời gian ngắn, có lẽ chỉ vài giờ một tuần, để kiếm thêm một chút tiền, và họ không phải trả tiền cho bằng lái taxi hoặc thuê phù hiệu (mặc dù một số cho thuê xe). Có một số bằng chứng cho thấy, điều này đã mang đến cơ hội cho những người khó kiếm được việc làm tìm được những công việc chính thức, chẳng hạn như những lái xe là người dân tộc thiểu số đến từ các *vùng ngoại ô* (*blanlieunes*) ảm đạm, hoặc vùng ngoại ô của các thành phố lớn của Pháp. Một nghiên

cứu của Tập đoàn Tư vấn Boston (do Uber ủy quyền) cho thấy, cứ một trong bốn việc làm được tạo ra ở Paris năm 2016 là do các công ty chia sẻ xe. Tỷ lệ thất nghiệp ở Pháp tương đối cao, và Paris cùng với các thành phố khác của Pháp có số lượng taxi thông thường tính bình quân trên đầu dân thấp hơn các thành phố như London hay New York. Mặt khác, nghiên cứu cho thấy, tài xế Uber ở Paris làm việc trung bình 52 giờ một tuần và kiếm được 1.400 euro mỗi tháng, thấp hơn mức lương tối thiểu ở đây.

Hành khách phải chờ đợi ít hơn và trả tiền ít hơn; giá cước của Uber và Lyft thấp hơn so với các lựa chọn thay thế, có lẽ một phần vì họ có gánh nặng quy định thấp hơn nhưng một phần vì tài xế có thể nhận được nhiều hành khách hơn và do đó sẽ chấp nhận mức phí thấp hơn trên mỗi dặm. Theo dõi GPS có thể cung cấp một số biện pháp bảo vệ an toàn - và không có bằng chứng nào cho thấy những người mới tham gia kém an toàn hơn taxi thông thường - và các ứng dụng hạn chế tăng giá ít nhất cũng như thực hiện các lựa chọn thay thế theo quy định. Bên cạnh đó, nếu vấn đề an toàn thực sự là mối quan tâm, các cơ quan quản lý có thể trực tiếp yêu cầu Uber và Lyft kiểm tra trước nhiều hơn, thay vì đảm bảo an toàn một cách gián tiếp thông qua việc cấp hạn chế một số lượng giấy phép.

Làm thế nào để cả tài xế và hành khách đều có lợi (cũng như có lợi ích riêng của nền tảng)? Trong phạm vi hoạt động, câu trả lời là kết hợp tốt hơn mang lại hiệu quả thuận túy (nhiều chuyến đi hơn cho người lái xe, ít chờ đợi hơn cho hành khách); và khi nhu cầu đi taxi đường như biến động theo chi phí phải trả ở hầu hết các thành phố, nhu cầu nói chung đã tăng lên. Cũng có một số bằng chứng cho thấy, một

số khu vực nhất định được tài xế Uber hoặc Lyft phục vụ tốt hơn (nơi tài xế taxi được cấp phép bắt buộc phải đi vì chi phí giấy phép cao có nghĩa là họ muốn tập trung vào các chuyến đi có lợi nhuận cao (tức là ngắn) với cơ hội tốt hơn để nhận được giá vé khứ hồi); và việc trở thành người lái xe có cơ hội bước vào thị trường lao động chính thức cho một số nhóm trước đây bị coi thường, chẳng hạn như phụ nữ chỉ có vài giờ rảnh rỗi mỗi tuần sau khi hoàn thành nhiệm vụ chăm sóc gia đình hoặc thành viên của các nhóm thiểu số cảm thấy khó khăn nhận các công việc khác. Hơn nữa, sự cạnh tranh mới trên thị trường đường như đã cải thiện chất lượng dịch vụ do các công ty taxi hiện tại cung cấp, nhiều công ty hiện đang phát triển ứng dụng của riêng mình. Tuy nhiên, như Hình 2.7 cũng minh họa, những người mới tham gia đã có tác động lớn đến những người hiện tại. Giá trị tài sản của các nhà đầu tư taxi màu vàng ở thành phố New York vào những phù hiệu đã bị sụt giảm đáng kể và nhiều người đã phá sản. Những người lái xe không có lợi ích của ứng dụng phù hợp đã thấy thu nhập của mình giảm sút.

Đặc biệt cách hành xử của Uber gây tranh cãi vì. Một số người phản đối việc tăng giá vào những lúc cao điểm (mặc dù về nguyên tắc nó không khác gì giá cho việc sử dụng điện hoặc chênh lệch giá cho ghế máy bay hoặc phòng khách sạn lúc cao điểm), và Uber đã phải hạn chế điều này trong những trường hợp khẩn cấp, sau một số đánh giá sai lầm khủng khiếp. Tuy nhiên, giải pháp thay thế là sự thiếu hụt taxi vào giờ cao điểm, vì nguồn cung cấp tài xế Uber dường như sẽ tăng lên khi giá cả tăng đột biến.

Một số lo ngại cũng đã được bày tỏ về những ý định lâu dài của Uber. Nó có nhằm mục đích độc quyền các thị trường

mà nó thâm nhập theo thời gian không? Đây không phải là điều tất yếu vì những rào cản gia nhập vốn có không cao (như bản thân Uber đã phát hiện ra, đối mặt với những đối thủ mới). Nó đã góp phần vào vấn đề tắc nghẽn giao thông? Có lẽ, đến mức nó thay thế cho các phương tiện giao thông công cộng, thậm chí là xe đạp hoặc đi bộ; và nếu vậy, cần có một chi phí về môi trường. Có phải việc trả giá và các điều kiện kém hấp dẫn hơn đối với người lái xe, đã thu hút họ? Nếu vậy, điều này sẽ bị hạn chế bởi thực tế là nó cần tài xế - nó không có công việc kinh doanh nếu không có đủ họ để đáp ứng nhu cầu, đối với một ứng dụng phù hợp đòi hỏi sự cân bằng giữa khách hàng và tài xế. Và nhiều tài xế có các lựa chọn khác, bao gồm quay trở lại các công ty taxi mà nhiều người trong số họ đã chuyển từ nơi đầu tiên.

Tuy nhiên, Uber và Lyft rõ ràng là không tốt đối với một nhóm: những người nắm giữ giấy phép hoặc phù hiệu taxi hiện tại. Nhóm này có quyền lực vận động hành lang tập trung, bao gồm cả việc gây áp lực cho công chúng bằng cách gây náo loạn ở trung tâm thành phố với các cuộc biểu tình của tài xế. Cuối cùng, họ đã thành công ở một mức độ nào đó, đây là một ví dụ khác về việc nắm bắt quy định của các cơ quan quản lý bởi những người mà họ được cho là điều chỉnh vì lợi ích của người tiêu dùng. Nhiều thành phố khác nhau trên thế giới đã đưa ra những hạn chế đặc biệt đối với Uber. Các tài xế taxi hiện tại thường cho rằng, những người mới đến là những đối thủ cạnh tranh không công bằng; tại sao, họ đặt câu hỏi, liệu họ có nên tuân theo các quy định bổ sung khi Uber xuất hiện không? Một câu trả lời có thể là gánh nặng pháp lý mà họ nên được giảm bớt. Một cách khác là họ nên cố gắng cải thiện dịch vụ của mình bằng cách tự áp dụng

công nghệ tốt hơn. Thứ ba là, họ có thể chuyển sang làm tài xế Uber. Cách mà họ ứng xử đối với cạnh tranh đang khiến họ trở nên tồi tệ hơn là sức mạnh thị trường của họ đã bị giảm sút: Loại cạnh tranh nào mà họ coi là “công bằng”?

Các quy định hạn chế việc gia nhập trong quá khứ đã có hiệu lực quy định quyền tài sản trên giấy phép taxi hoặc phù hiệu đương nhiệm, những người đôi khi đầu tư vào phù hiệu (đôi khi bằng tiền đi vay) trên cơ sở dòng tiền thuê trong tương lai. Ở Hoa Kỳ, những người có phù hiệu taxi đã thực sự lập luận rõ ràng rằng, chủ sở hữu của họ nên cho họ được bồi thường. Câu hỏi đặt ra là liệu ai cũng có thể thực sự có quyền hợp pháp đối với quyền lực độc quyền và hậu quả là đặc lợi độc quyền. Như đã thảo luận ở trên, có một số quyền hợp pháp như vậy, dưới dạng bằng sáng chế và bản quyền; và mặc dù về nguyên tắc những điều này chỉ là tạm thời, những thứ hiện tại như các ngành ghi âm và công nghiệp điện ảnh đã vận động hành lang chống lại những người mới tham gia vào lĩnh vực kỹ thuật số một cách hiệu quả đến mức: (1) các điều khoản bản quyền liên tục được gia hạn, và (2) nhiều chính phủ đã ban hành luật yêu cầu các nhà cung cấp dịch vụ mạng báo cáo những người tải xuống bất hợp pháp nhạc hoặc phim cho cảnh sát. Bảo vệ bản quyền hiện nay lâu dài đến mức nó gần như là vĩnh viễn. Nhưng các độc quyền pháp lý vĩnh viễn khó có thể biện minh về mặt phúc lợi kinh tế.

Một số thị trường khác nơi các nền tảng kỹ thuật số đã tạo ra những bước tiến lớn, làm gia tăng sự cạnh tranh, cũng bị quản lý chặt chẽ: ví dụ như Airbnb trong lĩnh vực lưu trú và các nền tảng cho vay ngang hàng, chẳng hạn như Upstart và Funding Circle trong lĩnh vực tài chính. Các nền tảng phù hợp có tiềm năng tăng hiệu quả của thị trường và làm như

vậy theo cách cải thiện Pareto - bởi vì sự phù hợp đã được chứng minh của người mua và người bán tương đương với việc tăng tính thanh khoản của thị trường và tăng số lượng ngành nghề tiềm năng. Các nền tảng này sử dụng cả công nghệ vật lý được cải tiến của băng thông rộng, GPS và điện thoại thông minh cũng như công nghệ trí tuệ cải tiến của các mô hình thiết kế thị trường được mã hóa trong các thuật toán của chúng. *Thiết kế thị trường (Market Design)* là một lĩnh vực nghiên cứu kinh tế đang phát triển mạnh, lĩnh vực này đã tìm thấy các ứng dụng khác nhau, từ đấu giá trái phiếu chính phủ hoặc đấu giá băng tần đến lập kế hoạch vận chuyển và kết hợp thận của người hiến tặng đến người nhận (Hộp 2.9). Đối với tất cả những tranh cãi liên quan đến các nền tảng lớn nổi bật, khả năng cải thiện hiệu quả kinh tế từ những công nghệ này - điện thoại thông minh, băng tần rộng và thuật toán - có thể là đáng kể.

### Hộp 2.9. Các thị trường phù hợp

Nhà kinh tế học Al Roth đã giành giải Nobel (cùng với Lloyd Shapley) cho công trình nghiên cứu các thuật toán cho thị trường chấp nhận. Được biết đến nhiều nhất là quy tắc *chấp nhận hoãn lại (Deferred acceptance)*, có thể được sử dụng trong các ứng dụng khác nhau, từ tuyển sinh của trường học đến thị trường hôn nhân. Giả sử có một tập nam giới  $M$  (với một nam điển hình  $m \in M$ ) và một tập hợp nữ giới  $W$  ( $w \in W$ ) và mục đích là ghép chúng thành từng cặp  $w, m$ . Mỗi người phụ nữ có những sở thích nghiêm ngặt (hoàn toàn và mang tính bắc cầu) hơn những mỗi người đàn ông và ngược lại. Một người đàn ông có thể chấp nhận được đối với một người phụ nữ nếu cô ấy muốn anh ta là người không có đối thủ. Một sự phù hợp là một tập hợp các cặp  $(w, m)$  sao cho mỗi cá nhân có một đối tác

có thể chấp nhận được. Nó cũng ổn định nếu không có cặp (w, m) thay thế, mỗi người sẽ thích nhau hơn là đối tác hiện tại của họ.

Vì vậy nếu

Ajay thích Rosie hơn Priya

Bob thích Priya hơn Rosie

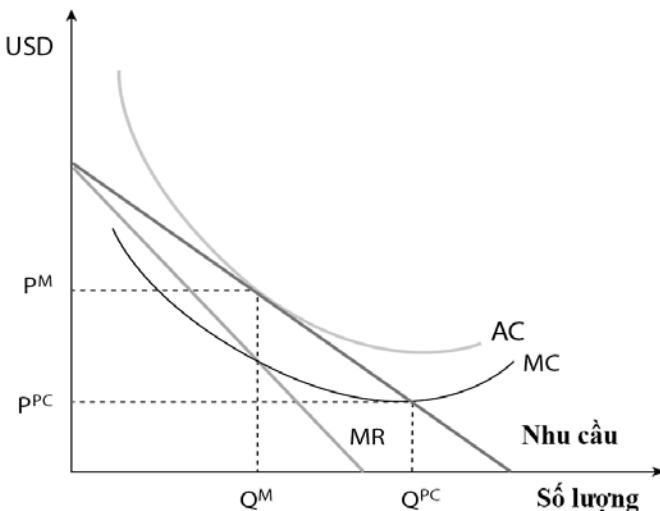
Rosie thích Ajay hơn Bob

Priya thích Bob hơn Ajay

thì có một kết hợp ổn định và duy nhất (Rosie, Ajay), (Priya, Bob).

Thuật toán chấp nhận hoãn lại bắt đầu bằng cách mỗi phụ nữ cầu hôn người đàn ông cao nhất trong bảng xếp hạng của cô ấy; những người đàn ông có thể từ chối hoặc chần chừ chấp nhận lời đề nghị. Sau đó, mỗi người phụ nữ bị từ chối sẽ đưa ra lời đề nghị cho người đàn ông tiếp theo trong bảng xếp hạng của cô ấy. Điều này tiếp tục cho đến khi không có thêm lời từ chối hoặc đề nghị nào nữa và các kết hợp dự kiến được thực hiện. Thuật toán tạo ra một đối sánh ổn định, một đối một: người đề xuất bị từ chối bởi các lựa chọn xếp hạng cao hơn của họ vì vậy đã tìm đến đối tác tốt nhất mà họ có thể đạt được; người nhận chỉ được so khớp tạm thời cho đến khi họ đạt được đề nghị tốt nhất mà họ có thể đạt được.

Roth và các nhà thiết kế thị trường khác đã triển khai thuật toán này trong nhiều bối cảnh thực tế, chẳng hạn như ứng dụng thực tập y khoa và lựa chọn trường học. Đây không phải là thị trường theo nghĩa không có giá nào được định sẵn hoặc không phải trả tiền. Nhưng chúng phù hợp với nhu cầu và cung cấp theo cách hiệu quả nhất có thể. Các lý thuyết cũng xem xét cách đảm bảo các thuật toán khuyến khích người tham gia luôn tiết lộ sở thích thực sự của họ thay vì lựa chọn một cách chiến lược. Thuật toán chấp nhận hoãn lại không phải là bằng chứng về chiến lược, vì bên nhận có động cơ để chơi nó bằng cách từ chối các đề nghị có thể chấp nhận được để có cơ hội nhận được đề nghị tốt hơn trong vòng tiếp theo. Có thể chấp nhận là một tiêu chuẩn ít khắt khe hơn so với tiêu chuẩn tốt nhất có thể có.



**Hình 2.8. Độc quyền tự nhiên**

### Độc quyền tự nhiên: một ví dụ về điện

Độc quyền tự nhiên đề cập đến bối cảnh mà chi phí trung bình đang giảm trong phạm vi sản lượng có liên quan và chi phí cận biên do đó thấp hơn chi phí trung bình (Hình 2.8). Một công ty sản xuất tất cả đầu ra là giải pháp ít tốn kém nhất. Tuy nhiên, không có hiệu quả toàn diện khi chỉ có một nhà sản xuất - không có đối thủ cạnh tranh trong thị trường. Giá cả dưới chế độ độc quyền cao hơn so với thị trường cạnh tranh ( $P^M$  thay vì  $P^{PC}$ ) và số lượng tương tự cũng thấp hơn. Ví dụ cuối cùng trong Chương này, định hình trước Chương tiếp theo, liên quan đến sự cân bằng của quy định và cạnh tranh trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên: cung cấp năng lượng điện.

Sản xuất, phân phối và truyền tải điện hình thành độc quyền tự nhiên vì có quy mô kinh tế lớn. Sẽ luôn có chi phí

thấp nhất nếu chỉ có một bộ dây cáp vật lý chạy từ máy phát điện đến gia đình và cơ sở kinh doanh, và ngay cả trong sản xuất điện, tính kinh tế theo quy mô đến nỗi phạm vi cạnh tranh mạnh mẽ bị hạn chế. Dù cấu trúc và tổ chức sở hữu trong kinh doanh điện là gì - và những điều này rất khác nhau giữa các quốc gia - rất khó để thiết lập sự cạnh tranh trong một ngành có quy mô kinh tế lớn như vậy (giả định A3 từ Hộp 1.4 không thành công). Nó cũng khó để điều tiết. Ngành điện là một trong những ngành nhạy cảm nhất về mặt chính trị và có nhiều tranh chấp trên toàn cầu.

Thị trường điện có nhiều đặc điểm nổi bật:

- Điện không thể được lưu trữ dễ dàng, việc cung cấp điện phù hợp với yêu cầu khó hơn các thị trường khác vì nó phải xảy ra bất cứ lúc nào, kể cả những thời điểm mọi người bật lò nướng hoặc tivi trong cùng một thời điểm (đây là vấn đề về *mức tải cao điểm* (*peak loading*), giống như Uber phải đổi mặt ngay sau nửa đêm của đêm giao thừa);
- Nó nguy hiểm chết người và đòi hỏi phải có chuyên môn kỹ thuật tốt và các biện pháp an toàn rộng rãi;
- Tính kinh tế theo quy mô rất lớn. Các nhà máy điện được đầu tư tốn kém để xây dựng (lên đến hàng chục tỷ đô la cho một nhà máy điện hạt nhân), và khoản đầu tư dự kiến sẽ kéo dài trong 50 năm hoặc hơn;
- Có sự độc quyền tự nhiên trong mạng lưới truyền tải (đường dây điện cao thế từ trạm điện đến lưới điện) và mạng lưới phân phối (đường dây hạ thế từ trạm phụ đến cơ sở). Phương tiện phân phối điện với chi phí thấp

nhất là chỉ có một mạng lưới cáp và tháp truyền tải, trạm phụ và dây dẫn. Mạng cũng có địa lý vật lý. Ví dụ, một mạng lưới có một vài trạm điện lớn hoàn toàn khác với một mạng lưới có nhiều trang trại gió hoặc trang trại năng lượng mặt trời;

- Có những yếu tố ngoại tác tiêu cực quan trọng trong quá trình sản xuất phân phôi, phát thải khí nhà kính, và các mối quan hệ xung quanh, chẳng hạn như tiếng ồn ào của các tháp truyền tải hoặc tiếng quay của các cánh tuabin;
- Điện là nhu cầu thiết yếu, với độ co giãn của cầu theo giá thấp;
- Có những cân nhắc về công bằng; ở Vương quốc Anh, hóa đơn năng lượng chiếm 6% chi tiêu trung bình của các hộ gia đình, 15% đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp;
- Năng lượng cũng đặc biệt, ở chỗ nó là yếu tố cơ bản đối với phần còn lại của nền kinh tế - việc cắt điện còn tồi tệ hơn nhiều so với công suất dư thừa, vì vậy xã hội cần nhiều năng lực hơn là tổng số các quyết định đầu tư cá nhân sẽ cung cấp, như một sự bảo hiểm tập thể.

Do đó, có một số thất bại thị trường tiềm ẩn cũng như một số cân nhắc quan trọng về tính không hiệu quả. Khó khăn trong việc cung cấp nguồn điện ổn định được thể hiện qua thực tế là nhiều nền kinh tế tiên tiến, chẳng hạn như Hoa Kỳ, Thụy Điển, Đan Mạch và Italy, đã có lúc mất điện nghiêm trọng, trong khi một số quốc gia thu nhập thấp gấp khó khăn trong việc cung cấp nguồn điện đáng tin cậy hơn cả.

Tập trung vào các nền kinh tế tiên tiến, thị trường được đặc trưng bởi một số lượng nhỏ các công ty lớn. Thường thì chúng cũng được tích hợp theo chiều dọc, tức là cùng một công ty sở hữu các trạm điện, cáp truyền tải điện cao thế và mạng lưới phân phối điện áp thấp, hoặc hai trong số ba liên kết chuỗi cung ứng này.

Những đặc điểm này tạo nên một vấn đề phức tạp về chính sách công. Các chính phủ có một số mục tiêu mâu thuẫn nhau, ngoài một ngành công nghiệp điện hiệu quả về mặt sinh thái:

- Đảm bảo khả năng chi trả để những người có thu nhập thấp không phải chi quá nhiều tiền cho nhiệt và ánh sáng;
- Đảm bảo cung cấp hạn chế lượng dầu hoặc khí đốt cần nhập khẩu từ các đối tác thương mại tiềm năng kém hấp dẫn; và
- Giảm ô nhiễm khí thải và đặc biệt là phát thải khí CO<sub>2</sub> và các khí nhà kính khác.

Mục đích đầu tiên là giữ giá giảm, hai mục tiêu còn lại yêu cầu đầu tư và do đó giá đủ cao để tạo ra lợi tức từ nguồn tài chính cần thiết.

Ở nhiều quốc gia, đầu tư rất nhiều vào các trạm phát điện và mạng lưới đã diễn ra trong những thập kỷ sau chiến tranh. Đây chỉ là một phần xây dựng lại. Những thập kỷ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng vào cuối những năm 1940 đến cuối những năm 1970 (ấn tượng đến nỗi khi nhìn lại chúng được gọi bằng tiếng Pháp là *Ba mươi năm vinh quang* (*les trente glorieuses*) đã khiến nhu cầu năng lượng tăng nhanh hơn nữa. Sau đó, những cú sốc về dầu mỏ trong những

năm 1970 và sự chuyển hướng từ sản xuất sang dịch vụ, đã dẫn đến sự sụt giảm lớn về cường độ năng lượng của tăng trưởng kinh tế. Tỷ lệ năng lượng (năng lượng được sử dụng trên một đơn vị GDP) ở các nước thành viên OECD đã giảm xuống còn 57% so với mức của năm 1970 vào năm 2001. Vì lý do này, vào những năm 1990, nhiều nước dường như có nhiều công suất phát điện. So với những thập kỷ trước, đã có sự đầu tư tương đối ít vào các nhà máy điện thông thường; đầu tư vào các nguồn tái tạo đã tăng lên trong thời gian gần đây, nhưng công suất phát mà nó cung cấp vẫn còn tương đối nhỏ. Vì vậy, đối với một số quốc gia có khoảng cách về năng lượng và vẫn phải nhập khẩu điện.

Ví dụ, Vương quốc Anh là một trong số những quốc gia nhập khẩu khoảng 10% năng lượng. Công suất phát điện truyền thống của Vương quốc Anh đang ngày càng cũ đi và suy yếu. Các nhà máy nhiệt điện than hầu như đang bị loại bỏ dần: các thiết bị cần thiết cho nhà máy để đáp ứng mục tiêu khí thải CO<sub>2</sub> hiện đại nhất khiến chúng trở nên quá đắt đỏ. Các nhà máy điện hạt nhân cung cấp khoảng 1/5 lượng điện của Vương quốc Anh; chúng ít phát thải carbon và cung cấp nguồn cung *phụ tải cơ bản* (mức tối thiểu không đổi cần thiết để giữ cho hệ thống hoạt động) vì chúng phải chạy mọi lúc. Nhưng chúng đã gần hết tuổi thọ và quyết định đầu tư vào hạt nhân mới chỉ mới được đưa ra gần đây. Cho đến nay, năng lượng tái tạo đã được trộn cấp rất nhiều do quy mô nhỏ khiến chúng không kinh tế. Mặc dù tỷ trọng của chúng đang tăng nhanh, ở một quốc gia như Vương quốc Anh, nắng và gió không nhất quán và không có sẵn khi nhu cầu năng lượng tăng cao vào mùa đông (ngược lại, ở California, nắng và gió phù hợp hơn, và nhu cầu điều

hòa không khí cao vào mùa hè), nhưng phần lớn khí đốt được nhập khẩu từ lục địa châu Âu đã lắp đầy khoảng trống này. Thật không may, nhập khẩu là yếu tố nguy hiểm đối với địa chính trị. Ví dụ, Nga là một nước xuất khẩu khí đốt lớn.

Tuy nhiên, sự kết hợp phân bố thay đổi rất nhiều theo quốc gia tùy thuộc vào địa chất và địa lý (ảnh hưởng đến phạm vi tạo ra từ các nguồn tái tạo carbon thấp, chẳng hạn như gió, năng lượng mặt trời, thủy triều và thủy điện) và các lựa chọn chính trị. Đức đã quay lưng lại với năng lượng hạt nhân của mình sau thảm họa hạt nhân Fukushima năm 2011 ở Nhật Bản, nhưng lúc đầu đã lắp đầy khoảng trống bằng than non gây ô nhiễm cao cũng như nhiều năng lượng tái tạo hơn, và bằng nguồn điện nhập khẩu từ nước Pháp láng giềng, mà 3/4 trong số điện đó được sản xuất từ các nhà máy điện hạt nhân. Tại Hoa Kỳ, sự bùng nổ quá trình chiết xuất khí thiên nhiên từ trong lòng đất đã làm nghiêng hẳn cơ cấu sản xuất năng lượng sang khí đốt.

Các quốc gia khác nhau có di sản khác nhau về các lựa chọn đầu tư trong quá khứ: các nhà máy điện là những khoản đầu tư lớn kéo dài hàng thập kỷ, với phạm vi hạn chế để cải tiến công nghệ của họ theo thời gian. Cho đến nay, các công nghệ năng lượng tái tạo đã quá tốn kém để thay thế các nhà máy điện thông thường, mặc dù chi phí của chúng hiện đang giảm nhanh chóng. Nhưng lượng điện mà một trang trại gió có thể tạo ra là rất nhỏ so với, chẳng hạn như một trạm khí đốt, vì vậy sẽ cần đầu tư rất nhiều vào cả năng lượng tái tạo và mạng lưới phân phối mới (bởi vì việc sản xuất năng lượng tái tạo xảy ra với số lượng nhỏ tại nhiều địa điểm thay vì số lượng lớn tại một vài chỗ).

Tổ chức của ngành công nghiệp này cũng khác nhau rất nhiều giữa các nước. Trong một số trường hợp, chẳng hạn như Pháp, ngành công nghiệp này vẫn thuộc sở hữu đa số của Nhà nước, trong những trường hợp khác, nó hoàn toàn nằm trong tay tư nhân. Cấu trúc của thị trường trong trường hợp thứ hai cũng khác - chẳng hạn, các máy phát điện có phải bán điện vào thị trường bán buôn hay chúng được tích hợp hoàn toàn theo chiều dọc và có thể bán trực tiếp cho khách hàng? Việc định giá được quy định như thế nào? Các nghĩa vụ phát thải được thực thi như thế nào và ai trả tiền trợ cấp cho năng lượng tái tạo? Những cấu trúc thị trường khác nhau này phản ánh những lựa chọn khác nhau được đưa ra về các khoản đầu tư dài hạn vốn kén vào một công ty độc quyền tự nhiên. Ở các nước Tây Âu, các công ty điện tư nhân đã được quốc hữu hóa trong thời kỳ hậu chiến, và các công ty điện quốc doanh đã đầu tư cơ bản về năng lực, kể cả những công nghệ mới như hạt nhân. Như Chương tiếp theo mô tả, họ nằm trong số các tập đoàn quốc doanh được tư nhân hóa từ những năm 1980 trở đi. Tuy nhiên, ngành công nghiệp này vẫn tiếp tục chịu sự điều tiết và can thiệp của chính phủ vì đặc điểm độc quyền tự nhiên và tầm quan trọng cơ bản của nó đối với phần còn lại của nền kinh tế.

Ở Vương quốc Anh, quá trình tư nhân hóa theo từng giai đoạn từ năm 1989 của Hội đồng Phát điện Trung ương thuộc sở hữu nhà nước đã tạo ra ba công ty phát điện tư nhân, National Power, PowerGen và Nuclear Electric (sau này là British Energy), và National Grid thuộc sở hữu tư nhân nhưng do cơ quan quản lý kiểm soát. Kể từ đó đã có nhiều

thay đổi về quyền sở hữu và cấu trúc. Giờ đây, National Grid kết hợp điện năng và truyền dẫn khí đốt; có sáu công ty lớn cung cấp điện, cung cấp khí đốt và năng lượng thị trường cho khách hàng bán lẻ, và một số nhà cung cấp nhỏ hơn. Nhưng mạng truyền dẫn có những chủ sở hữu riêng biệt. Có rất nhiều công ty nhỏ tham gia vào thị trường, và trong một số trường hợp, họ cũng sẽ phá sản. Đã có một số cải cách lớn đổi mới khuôn khổ pháp lý, và ngày càng có nhiều cơ quan quản lý điều chỉnh cách thức hoạt động của các công ty. Một cuộc điều tra của Cơ quan Cảnh tranh và Thị trường kéo dài hai năm từ năm 2014 đến năm 2016 về thị trường đã kết luận rằng các công ty không tạo ra lợi nhuận vượt mức mà là khách hàng “dễ bị tổn thương” (thu nhập thấp) không có khả năng chuyển sang các giao dịch giá tốt hơn. Nó đặt ra các yêu cầu mới đổi với “Big Six” các nhà máy phát điện lớn. Sau đó, các chính trị gia từ khắp nơi đã kêu gọi bổ sung quy định và giới hạn giá có thể được áp dụng đối với một số loại giao dịch khách hàng nhất định. Tóm lại, đây không phải là một thị trường đang hoạt động tốt.

Chương tiếp theo mô tả cách giá cả được điều tiết sau khi tư nhân hóa, thừa nhận rằng điều này là cần thiết trong chế độ độc quyền tự nhiên: giá cả chỉ có thể tăng lên theo một số lượng do cơ quan quản lý xác định. Điều này nhằm mục đích thúc đẩy tăng hiệu quả và cung đảm bảo lợi ích về hiệu quả mang lại cho người tiêu dùng. Giá điện thực tế đã giảm, nhưng điều đó có nghĩa là không cần đầu tư thêm vào một vài cải tiến trong kết cấu hạ tầng điện. Nay giờ, hai mươi năm sau, các công ty cần đầu tư vào các nhà máy điện mới và trả chi phí tài chính cho khoản đầu tư tư nhân đó - mang lại

tỷ suất lợi nhuận cho cổ đông cao hơn nhiều so với tỷ suất lợi nhuận 5% một năm mà Kho bạc yêu cầu trước đây. Tuy nhiên, trong một thành công khiêm tốn, khí thải CO<sub>2</sub> của Vương quốc Anh cũng chỉ giảm một cách khiêm tốn và không đủ để đạt được các mục tiêu về môi trường của Chính phủ. Trong khi đó, mặc dù quy định ngày càng chi tiết, và sự can thiệp của chính phủ nhằm vào các quyết định tư nhân, chẳng hạn như thế hệ mới của các dự án hạt nhân, và nhiều lần cải cách cấu trúc thị trường, không có sự thừa nhận rõ ràng về một thực tế rằng nhà nước sẽ không bao giờ để lại năng lượng cho thị trường.

Nhiều quốc gia gặp khó khăn với việc tổ chức thị trường điện; Vương quốc Anh không phải là duy nhất, mặc dù nó là quốc gia tiên phong trong việc thử các mô hình mới. Ví dụ, ở Ôxtrâylia, quy mô địa lý rộng lớn của lưới điện và nhu cầu điều hòa không khí tăng cao trong các đợt nắng nóng gay gắt đã dẫn đến việc cắt điện. Ngành công nghiệp này được tư nhân hóa và tái cơ cấu vào giữa những năm 1990, chuyển từ mô hình cấp nhà nước sang thị trường điện quốc gia (bán buôn). Có ba cơ quan quản lý liên bang, với các trách nhiệm khác nhau, ban hành các quy tắc chi tiết và không linh hoạt nhằm tạo cho các nhà máy phát điện tư nhân ít động lực để đáp ứng với những thay đổi về nhu cầu. Giống như hầu hết các nền kinh tế tiên tiến khác, cũng có một xu hướng đối với năng lượng tái tạo, với sự đầu tư cần thiết. Giá cả tăng cao, mất điện thỉnh thoảng xảy ra, và cần phải có một khoản đầu tư mới đáng kể. California cũng vậy, đã có một nguy cơ đặc biệt nghiêm trọng với việc bãi bỏ quy định về điện (Hộp 2.10).

### Hộp 2.10. Thảm họa tái cơ cấu ngành điện của California

Vào những năm 2000 rõ ràng đã có điều gì đó không ổn với thị trường điện ở California, quy định đã bị bãi bỏ vào giữa những năm 1990 theo sau trường hợp của Vương quốc Anh. Quy định về việc sản xuất điện đã được bãi bỏ, cũng như việc bán lẻ điện cho khách hàng thông qua các đại lý bán lẻ - các nhà cung cấp dịch vụ năng lượng. Trung gian là việc truyền tải và phân phối địa phương bởi các công ty dịch vụ công ích, mua điện từ các nhà máy phát điện ở các thị trường dễ bị tăng giá do sự biến động vốn có của nhu cầu điện, và bán điện cho các nhà cung cấp bán lẻ, với giá theo quy định và nhạy cảm chính trị. Vào giữa năm 2000, giá trên thị trường bán buôn đã tăng cao hơn gấp đôi so với bất kỳ tháng nào trước đó. Điều này đồng nghĩa với lợi nhuận lớn đối với các nhà máy phát điện và thảm họa tài chính cho các công ty dịch vụ công ích vốn phải mua điện bán buôn để bán cho các doanh nghiệp và hộ gia đình. Vào tháng 3 năm 2001 Pacific Gas and Electric, công ty công ích lớn nhất của bang, bị phá sản. Bang California đã tiếp quản và chi 1 tỷ USD mỗi tháng cho đến năm 2001, trả giá trung bình cao hơn mười lần so với một năm trước đó. Thật dễ dàng cho các nhà kinh tế khi kết luận rằng các nhà máy phát điện đang thực hiện quyền lực độc quyền. Ngoài ra, cấu trúc của thị trường cũng có thể gây ra nhiều vấn đề. Năm 2001, các nhà chức trách liên bang cho phép California giới thiệu giới hạn giá trên thị trường bán buôn, và các cơ quan quản lý California đã tăng giá bán lẻ. Một nghiên cứu năm 2002 về kinh nghiệm của California đã kết luận: "Những tiểu bang và quốc gia chưa bắt đầu đi vào con đường bãi bỏ quy định về điện sẽ là khôn ngoan nếu chờ đợi để rút kinh nghiệm từ các thí nghiệm hiện đang diễn ra ở California, New York, Pennsylvania, New England, Anh và xứ Wales, Na Uy, Ôxtraylia và những nơi khác". Một thị trường có cấu trúc chi phí độc quyền tự nhiên, thiếu co giãn nhưng cầu và

cung rất kém cỏi giản trong ngắn hạn không phải là một thị trường có thể tạo điều kiện cho cạnh tranh hoặc áp dụng các quy định.

\* Severin Borenstein (2002), "The Trouble with Electricity Markets: Understanding California's Restructuring Disaster," *Journal of Economic Perspectives* 16, no. 1: 191-211.

Thừa nhận rằng bối cảnh thay đổi rất nhiều, thách thức là phải suy nghĩ về cách chính sách năng lượng có thể mang lại hiệu quả, tối đa hóa phúc lợi kinh tế. Với sự kết hợp giữa độc quyền tự nhiên và các mục tiêu chính sách xung đột, không có gì ngạc nhiên khi thị trường này dường như hiếm khi hoạt động tốt về *bất kỳ* mục tiêu nào. Có chính sách nào giúp đạt được phúc lợi xã hội lớn hơn không? Câu trả lời chắc chắn là có, nếu sự đánh đổi được thừa nhận. Chính sách cần giải quyết các mục tiêu khác nhau của chính sách năng lượng một cách riêng biệt.

Vì không thể có đồng thời cả giá điện cao hơn và giá điện thấp hơn. Có những cách khác mà các hộ gia đình có thu nhập thấp hơn có thể được đền bù cho giá điện cao hơn, chẳng hạn như sử dụng lợi ích hoặc hệ thống phúc lợi để đảm bảo họ có đủ thu nhập để trả các hóa đơn.

Đặt câu hỏi về khả năng chi trả sang một bên, quan điểm rằng xã hội không thể hoạt động nếu cung cấp năng lượng không thành công, kết hợp với khả năng mong muốn của các khoản đầu tư lớn nhưng rủi ro, có thể dẫn đến kết luận rằng cung cấp điện là quá quan trọng không thể để lại cho thị trường và cạnh tranh sẽ không hiệu quả vì các đặc tính độc quyền tự nhiên. Việc quay trở lại mô hình tập trung, do chính phủ tổ chức ngay cả khi tài sản nằm trong tay tư nhân, có thể mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn và cũng hỗ trợ các mục tiêu

phi kinh tế, chẳng hạn như an ninh nguồn cung. Nhưng nó sẽ đòi hỏi các biện pháp bảo vệ chống lại sự kém hiệu quả cũ đã dẫn đến tư nhân hóa ngay từ đầu (xem thêm Chương 3).

Một giải pháp thay thế là đặt niềm tin nhiều hơn vào khả năng công nghệ mới để có thể cạnh tranh trên thị trường này, như chúng đã có ở những thị trường khác. Đầu tư vào năng lượng tái tạo có thể diễn ra với số tiền nhỏ hơn so với đầu tư vào một nhà máy điện thông thường mới. Các hộ gia đình và doanh nghiệp có thể lắp đặt các tấm pin năng lượng mặt trời và tuabin gió của riêng họ, và cung cấp lượng dư thừa vào lưới điện. Có lẽ một nền tảng kỹ thuật số mới sẽ cho phép một thị trường bán buôn hiệu quả hơn với nhiều nhà cung cấp và nhiều khách hàng. Tầm nhìn cạnh tranh này sẽ vẫn đòi hỏi một khuôn khổ pháp lý phù hợp và vẫn sẽ có các thành phần độc quyền tự nhiên, vì vậy nó không phải là điều tối kỵ, nhưng không phải là không thể.

Nơi tồi tệ nhất là nơi mà nhiều quốc gia đã rơi vào giữa hai giai đoạn kiểm soát của nhà nước và thị trường cạnh tranh, với những thay đổi chính sách thường xuyên gây nhầm lẫn và thậm chí mâu thuẫn, vì không thừa nhận rằng đây là một trường hợp nơi mà các chính phủ sẽ không bao giờ có thể “để nó ra thị trường”.

## **Độc quyền tự nhiên: Nền tảng kỹ thuật số**

Khái niệm độc quyền tự nhiên thường được áp dụng cho các tiện ích mạng lưới, chẳng hạn như điện, cấp nước, hệ thống đường sắt và điện thoại cố định. Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp kỹ thuật số có các đặc điểm kinh tế giống hệt nhau - nếu có, chúng thậm chí còn giống các công ty độc quyền tự nhiên (Hộp 2.11).

### Hộp 2.11. Hiệu ứng mạng và thị trường nhiều mặt

Hiệu ứng mạng (hoặc ngoại tác mạng) có nghĩa là người dùng mạng thu được nhiều lợi ích hơn từ nó khi càng có nhiều người dùng khác. Sự tăng là phi tuyến tính và tăng tốc: nếu hai người đang sử dụng một mạng điện thoại, thì có thể có một liên kết. Định luật Metcalfe tuyên bố rằng, giá trị của mạng tăng lên bằng bình phương của số lượng người dùng (số lượng kết nối là  $n^*(n - 1)/2$  đối với  $n$  người dùng). Hiệu ứng mạng có thể được coi là lợi thế theo quy mô kinh tế trọng cầu, chứ không phải theo quy mô kinh tế trọng cung truyền thống được thảo luận trong bối cảnh độc quyền tự nhiên.

Hiệu ứng mạng có thể trực tiếp, như với mạng điện thoại hoặc gián tiếp, khi một nhóm người dùng được hưởng lợi từ việc có thêm thành viên của một nhóm người sử dụng khác, như trong nhiều nền tảng kỹ thuật số. Là khách hàng của các nhà hàng, tôi được lợi khi càng có nhiều danh sách nhà hàng có ứng dụng đặt chỗ và các nhà hàng càng có lợi khi có nhiều thực khách sử dụng ứng dụng hơn.

Khi có các hiệu ứng mạng gián tiếp, thị trường được mô tả là hai mặt hoặc nhiều mặt. Rất khó để áp dụng phương pháp tiếp cận chính sách cạnh tranh tiêu chuẩn được mô tả trong Chương này, bởi vì ngay cả khi có các nền tảng kỹ thuật số cạnh tranh mạnh mẽ, họ thường tính giá thấp hơn chi phí cận biên cho một nhóm người dùng (thường là người tiêu dùng). Cấu trúc giá này, trong đó một bên trợ cấp cho bên kia, là đặc điểm chính của các nền tảng nhiều mặt. Hãy nghĩ đến ứng dụng đặt nhà hàng hoặc nhiều trang web lưu trú: người tiêu dùng không trả tiền (mặc dù tất nhiên chi phí của nhà cung cấp được phản ánh trong giá cuối cùng mà họ tính). Việc xác định thị trường cũng khó hơn nhiều, vì các nền tảng có xu hướng mở rộng qua nhiều hoạt động. Google đang ở “thị trường” nào?

Có chi phí cố định cao và chi phí cận biên thấp (bằng 0 trong nhiều trường hợp). Ví dụ, phát triển một hệ điều hành hoặc thuật toán tìm kiếm cần rất nhiều thời gian và kỹ năng kỹ thuật, nhưng khi hoàn thành, nó có thể phục vụ ngày càng nhiều người dùng với chi phí gần như bằng không. Có *hiệu ứng mạng* (*network effects*) mạnh mẽ củng cố cấu trúc chi phí. Càng nhiều người sử dụng một mạng xã hội hoặc một công cụ tìm kiếm, thì nó càng có giá trị đối với mỗi người trong số họ. Trong một số trường hợp, chi phí sản xuất thấp nhất và tiện ích tiêu dùng cao nhất xảy ra khi chỉ có một hoặc hai công ty phục vụ toàn bộ thị trường.

Có rất nhiều ví dụ về thị trường kỹ thuật số được nắm bắt bởi một sản phẩm thống trị. Google có 88% tổng số tìm kiếm trực tuyến vào cuối năm 2017. Facebook có 2,2 tỷ người dùng hoạt động (không bao gồm các nền tảng khác của nó, chẳng hạn như Instagram và Messenger), so với chỉ dưới 1 tỷ trên nền tảng truyền thông xã hội lớn nhất tiếp theo, WeChat của Trung Quốc. Microsoft có 85% thị phần của tất cả các hệ điều hành máy tính để bàn. Tuy nhiên, danh tính của người chơi thống trị trong mỗi thị trường đã thay đổi theo thời gian. Năm 2002, Internet Explorer của Microsoft chiếm 96% tổng lượng sử dụng trình duyệt web nhưng đã giảm xuống còn 15% vào năm 2017, khi Chrome dẫn đầu (49%) và Firefox cũng chiếm thị phần khá lớn (13%). Trước khi Facebook trở thành nền tảng truyền thông xã hội thống trị vào năm 2008, MySpace đã từng đứng đầu. Với những ví dụ này về doanh thu trong danh tính của người chơi thống trị, các gã khổng lồ kỹ thuật số lập luận rằng họ cạnh tranh vì thị trường (thay vì *giành thị trường*) và dễ bị tổn thương trước một người mới tham gia với công nghệ tốt hơn.

Tuy nhiên, các cơ quan quản lý cạnh tranh không tin rằng quy mô và thị phần của những gã khổng lồ kỹ thuật số là lành mạnh, hay rằng tiềm năng cho những người mới tham gia là đủ để đảm bảo áp lực cạnh tranh và hiệu quả kinh tế. Internet Explorer của Microsoft chỉ bắt đầu mất thị phần trên thị trường trình duyệt sau khi Ủy ban châu Âu buộc Microsoft phải tách IE khỏi hệ điều hành dành cho máy tính để bàn để người tiêu dùng lựa chọn trình duyệt của họ dễ dàng hơn. Một gã khổng lồ công nghệ trước đó, IBM, chỉ bắt đầu mất thị phần máy tính để bàn (PC) khi các cơ quan quản lý cạnh tranh của Mỹ có hành động chống lại nó. Ủy ban châu Âu gần đây đã thông báo rằng, họ có ý định phạt Google vì hành vi phản cạnh tranh của nó trong việc hiển thị kết quả tìm kiếm một cách không trung lập (Google đang kháng cáo quyết định này).

Mặc dù việc giành thị trường thực sự là cạnh tranh, nhưng việc giành được vị trí thống lĩnh khiến các công ty hiện tại có thể nâng cao các rào cản gia nhập đối với các đối thủ mới tiềm năng. Để làm được như vậy thì phương pháp phổ biến nhất là gộp nhiều sản phẩm và dịch vụ lại với nhau để người tiêu dùng miễn cưỡng chuyển sang người mới trừ khi người mới tham gia có thể cung cấp cùng một mảng dịch vụ. Khó hơn nhiều (và đắt hơn) để tham gia vào một thị trường dọc theo một mặt trận rộng hơn so với một thị trường thông thường. Gói cước (Bundling) là phổ biến trong cả dịch vụ kỹ thuật số và truyền thông. Ví dụ: mọi người có thể sử dụng một nền tảng để tìm kiếm, xem tin tức, giải trí, mạng xã hội, trò chuyện hoặc nhắn tin và mua sắm. Tương tự, người tiêu dùng ngày càng mua nhiều gói điện thoại di động và điện thoại cố định, băng thông rộng và truyền hình cùng nhau.

Một dạng rào cản khác được gọi là *bao phủ* (*envelopment*), theo đó một nền tảng sử dụng cơ sở khách hàng lớn của mình để chuyển sang các thị trường khác - chẳng hạn như Google tham gia vào bản đồ trực tuyến (online maps) hoặc Uber tham gia vào dịch vụ giao thực phẩm (food delivery).

Các nền tảng kỹ thuật số thống trị cũng thường quan sát thấy rằng họ cung cấp một dịch vụ tuyệt vời và hấp dẫn người tiêu dùng, những người trên thực tế được hưởng lợi từ sự thống trị của họ vì tầm quan trọng của các hiệu ứng mạng trực tiếp và gián tiếp. Điều này rõ ràng là đúng. Điều chưa biết là giá trị đó như thế nào so với tác động bất lợi có thể xảy ra đối với cạnh tranh và hiệu quả kinh tế, từ việc gia nhập mới không xảy ra hoặc giảm động lực mà người đương nhiệm phải đổi mới. Chính sách cạnh tranh phù hợp cho các nền tảng kỹ thuật số là một câu hỏi nóng được đặt ra khi các nền tảng kỹ thuật số phát triển (Hộp 2.12).

#### **Hộp 2.12. Tăng cường cạnh tranh trong thị trường kỹ thuật số**

Các cơ quan cạnh tranh trên toàn thế giới, ngoại trừ Hoa Kỳ, cho đến nay ngày càng trở nên tích cực chống lại các đối thủ kỹ thuật số khổng lồ như Google, Facebook và Amazon. Đôi khi với nhóm bao gồm Microsoft hoặc Netflix hoặc Apple, nhiều từ viết tắt khác nhau đã được đặt ra để mô tả nhóm: FAANGs hoặc GAFAM. Đầu dầu là Ủy ban châu Âu, ví dụ, phạt Google 4,3 tỷ euro (khoảng 4,8 tỷ USD) vào năm 2018 vì sử dụng nền tảng di động Android của mình để hỗ trợ tìm kiếm của Google một cách bất hợp pháp và 2,42 tỷ euro (khoảng 2,7 tỷ USD) vào năm 2017 vì sử dụng thống trị trong tìm kiếm để ủng hộ dịch vụ mua sắm của riêng mình.

Cơ quan quản lý cạnh tranh của Ôxtrâylia, Ủy ban Cạnh tranh và Người tiêu dùng Ôxtrâylia, đang thực hiện các bước để chống lại các vị trí độc quyền gần như hoặc sức mạnh thị trường quá mức của một số gã khổng lồ công nghệ, đặc biệt là Google và Facebook, sau một cuộc điều tra về tác động của các nền tảng kỹ thuật số đối với ngành quảng cáo và tin tức. Theo báo cáo, Google chiếm 98% lượng tìm kiếm từ thiết bị di động, trong khi 68% người Ôxtrâylia truy cập Facebook hàng tháng. Mục tiêu của Cơ quan quản lý là buộc Google tách trình duyệt Internet Chrome của mình khỏi điện thoại di động và các thiết bị khác. Nó cũng tìm cách thiết lập một cơ quan giám sát để giám sát cách các nền tảng kỹ thuật số lớn, chẳng hạn như Google và Facebook, xếp hạng và hiển thị quảng cáo và nội dung tin tức vì lo ngại về việc lạm dụng quyền lực thị trường.

Cơ quan quản lý cạnh tranh của Pháp đã kết luận trong một cuộc điều tra năm 2018 rằng, có những lo ngại về cạnh tranh trong thị trường quảng cáo trực tuyến (do Google và Facebook thống trị), và nhiều khả năng sẽ có hành động sau đó. Tại Đức, cơ quan cạnh tranh - Bundeskartellamt - đã đề xuất các sửa đổi đối với việc thực thi luật cạnh tranh để giúp cơ quan này giải quyết các mối quan ngại về cách thức hoạt động của các thuật toán định giá trực tuyến. Ở Vương quốc Anh, một cuộc điều tra chuyên sâu do chính phủ ủy quyền, trên phạm vi rộng về cạnh tranh trong thị trường kỹ thuật số có thể dẫn đến các hành động thực thi mới.

Mặc dù các nhà chức trách Hoa Kỳ vẫn chưa làm theo - điều này không có gì đáng ngạc nhiên vì đây đều là những công ty Hoa Kỳ thành công - cuộc tranh luận đã diễn ra sôi nổi trong giới học thuật và luật pháp ở Hoa Kỳ về việc liệu tiêu chuẩn phúc lợi người tiêu dùng do Robert Bork thiết lập (được mô tả trước đó trong Chương này và còn được gọi là Trường phái chống độc quyền Chicago) có phù hợp với thị trường kỹ thuật số nơi giá thường bằng 0.

Với mức giá bằng 0, loại tiêu chuẩn này không thể xác định bất kỳ vấn đề nào do thiếu cạnh tranh, nhưng nhiều nhà phê bình đối với những gã khổng lồ kỹ thuật số chỉ ra những tác động bất lợi của chúng, chẳng hạn như đối với diễn ngôn chính trị hoặc đóng băng mục nhập mới. Các nhà kinh tế học lập luận rộng rãi rằng, phân tích kinh tế là đủ linh hoạt để xem xét các khía cạnh này; nhưng một số học giả pháp lý đã bắt đầu tranh luận về việc quay trở lại các chính sách phá vỡ lòng tin của đầu thế kỷ XX, khi Tổng thống Theodore Roosevelt chia tay các tập đoàn khổng lồ, nổi bật nhất là Standard Oil vào năm 1911.

## Kết luận

Chương này đã mô tả các công cụ chính sách sẵn có để cố gắng tăng phúc lợi xã hội ở những thị trường có những thất bại của thị trường như sự bất cân xứng về thông tin hoặc độc quyền tự nhiên. Cạnh tranh, nếu có thể, sẽ làm tăng hiệu quả; chính sách cạnh tranh dựa trên phân tích kinh tế là tiêu chuẩn ở nhiều nền kinh tế. Chính sách là công cụ chính thay thế để giải quyết những thất bại của thị trường. Mặc dù tất cả các thị trường đều yêu cầu các quy định, nhưng việc biến ý tưởng về “thị trường tự do” trở thành một điều trừu tượng không thực tế - thường có sự đánh đổi giữa sự cạnh tranh và quy định. Cạnh tranh không dễ xảy ra trong nhiều bối cảnh ở các nền kinh tế hiện đại, nơi thị trường phức tạp, liên quan đến công nghệ tiên tiến và nơi hình thành sự bất cân xứng và tăng lợi nhuận theo quy mô là phổ biến. Các chính trị gia và cơ quan quản lý thường dễ dàng sử dụng các công cụ quản lý hơn, mặc dù (như Chương 7 mô tả) những biện pháp can thiệp này thường không hiệu quả, tốn kém hoặc thậm chí

phản tác dụng; quy định tồi là một trong những hình thức phổ biến nhất của “sự thất bại của chính phủ”. Chương tiếp theo tiếp tục phân tích quy định về thị trường độc quyền tự nhiên, nhìn nó qua lăng kính của sự lên xuống và dòng chảy của sở hữu công và tư nhân và sản xuất trong nhiều thập kỷ kể từ giữa thế kỷ XX.

## Đọc thêm

### *Tài liệu chuyên môn*

Massimo Mota (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press.

Jean Tirole (2014), “Market Power and Regulation”, scientific background to the Nobel Prize announcement, [http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/by/tirole/scientific\\_background\\_economics\\_nobel\\_2014.pdf](http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/by/tirole/scientific_background_economics_nobel_2014.pdf).

### *Kinh điển*

George A. Akerlof (1970), “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics* 84, no. 3 (August): 488-500.

Robert Bork (1978), *The Antitrust Paradox*, Free Press.

### *Về chính sách cạnh tranh*

Michael Grenfell (2017), “What Has Competition Ever Done For Us?”, speech, [http://www.regulation.org.uk/library/2017-What\\_has\\_Competition\\_ever\\_Done\\_for\\_us.pdf](http://www.regulation.org.uk/library/2017-What_has_Competition_ever_Done_for_us.pdf).

Maurice E. Stucke (2013), “Is Competition Always Good?”, *Journal of Antitrust Enforcement* 1, no. 1: 162-197, doi: 10.1093/jaenfo/jns008, <http://antitrust.oxfordjournals.org/content/1/1/162.full>.

### Về cạnh tranh kỹ thuật số

Diane Coyle (2019), “Practical Competition Policy Tools for Digital Platforms”, *Antitrust Law Journal* 82, no. 3.

Digital Competition Expert Panel (2019), “Unlocking Digital Competition”, <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>.

Lina M. Khan (2017), “Amazon’s Antitrust Paradox”, *Yale Law Journal* 126, no. 3.

Joshua D. Wright, Elyse Dorsey, Jan Rybniček, and Jonathan Klick (2018), “Requiem for a Paradox: The Dubious Rise and Inevitable Fall of Hipster Antitrust”, George Mason Law & Economics Research Paper No. 18-29, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3249524>.

### Về chính sách điều tiết

Andrei Shleifer (2010), “Efficient Regulation”, NBER Working Paper No. 15651 (January), <http://www.nber.org/papers/w15651.pdf>.

Jean Tirole (2014), “Market Failures and Public Policy”, Nobel Prize lecture, [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2014/tirole-lecture.pdf](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/tirole-lecture.pdf).

### Về thị trường cụ thể và các thị trường nói chung

Richard Green (2005), “Electricity and Markets”, *Oxford Review of Economic Policy* 21, no. 1.

John McMillan (2002), *Reinventing the Bazaar*, W. W. Norton & Co.

Al Roth (2015), *Who Gets What and Why?*, William Collins.

Jean Tirole (2018), *Economics for the Common Good*, Princeton University Press, chapters 13, 14, and 16.

## CHƯƠNG 3

# Vai trò của chính phủ trong sản xuất

Như Chương 1 và 2 đã mô tả, Nhà nước hiện đại đóng một vai trò quan trọng trong nền kinh tế, trong việc thiết lập khuôn khổ luật pháp và quy định, bao gồm cả chính sách cạnh tranh và về mặt chi tiêu chính phủ vào các hình thức an sinh và phúc lợi xã hội khác nhau (được đề cập trong Chương 6). Chương này xem xét hai hình thức can thiệp của chính phủ trong việc tạo ra sản lượng kinh tế: quyền sở hữu và quản lý của khu vực công đối với các công ty hoặc toàn bộ các lĩnh vực hoạt động; và các chính sách công nghiệp hỗ trợ một số loại hình sản xuất của khu vực tư nhân. Trong trường hợp trước đây, xu hướng rộng rãi, mặc dù có sự khác biệt giữa các quốc gia, là quốc hữu hóa các ngành công nghiệp trong thời kỳ hậu chiến để nhường chỗ cho tư nhân hóa các ngành công nghiệp quốc doanh này từ những năm 1980, một thực tiễn đã đi tiên phong ở Vương quốc Anh. Đối với các chính sách công nghiệp, một số quốc gia từ lâu đã thực hiện hỗ trợ cho công nghiệp thông qua nhiều cách tiếp cận. Điều này đã bao gồm việc thúc đẩy các nhà vô địch quốc gia trong ngành công nghệ, chẳng hạn như máy tính hoặc hàng không vũ trụ. Nói cách khác, và trong chính kinh tế học, chính sách công nghiệp đã bị bỏ

*quên kể từ khi bấy giờ quy định vào những năm 1980 nhưng hiện nay có thể đang hồi sinh.*

*Chương này mô tả lịch sử quốc hữu hóa và tư nhân hóa, bao gồm lý do của cả hai và phán quyết về việc tư nhân hóa - vẫn đang tiếp tục ở nhiều nơi trên thế giới - có thành công trong việc đạt được các mục tiêu của nó. Thực tế là một trường hợp có thể được thực hiện theo cả hai cách nhấn mạnh sự tồn tại của tình huống khó xử không thể tránh khỏi trong một số trường hợp, cụ thể là sự tồn tại của độc quyền tự nhiên do các đặc điểm như chi phí cố định cao (ví dụ như đầu tư vào đường sắt hoặc mạng lưới điện). Khó có thể duy trì sự cạnh tranh trong những lĩnh vực như vậy, do đó nó mang tính đòi hỏi cao ngay cả khi thuộc sở hữu tư nhân; nhưng cũng có những tình huống khó xử về cách tốt nhất để điều chỉnh chúng. Chương này kết thúc bằng cách thảo luận về trường hợp của chính sách công nghiệp về mặt những thất bại của thị trường mà nó có thể giải quyết, bất chấp những cạm bẫy đã trải qua trong một số phiên bản trước đó, chẳng hạn như lãng phí tiền của người nộp thuế vào các "nhà vô địch" quốc gia mà hóa ra lại là thất bại. Cũng như trong rất nhiều lĩnh vực chính sách, những ý tưởng hay để giải quyết những thất bại của thị trường có thể trở thành nạn nhân của những thất bại trong quá trình thực thi của chính phủ.*

Nói một cách tổng quát, phạm vi tham gia của chính phủ vào nền kinh tế đang tăng lên theo thời gian, cho dù được đo lường bằng tỷ trọng chi tiêu của chính phủ so với tổng sản lượng kinh tế hay theo quy mô của bộ luật thuế và chính sách. Tuy nhiên, trong một chiều hướng cụ thể, mô hình này là một trong những giai đoạn thăng trầm. Ranh giới giữa nhà nước và thị trường xét về vai trò của chính phủ trong các

hoạt động sản xuất có sự khác biệt rất lớn theo thời gian và giữa các quốc gia.

Những làn sóng này là kết quả của những thay đổi tổng hợp trong triết lý chính trị thịnh hành và những phát triển trong lý thuyết kinh tế. Trong những năm 1930, đối phó với chấn thương của cuộc Đại suy thoái kinh tế, vai trò của chính phủ đã mở rộng (bao gồm cả những nỗ lực đầu tiên để đo lường tổng sản lượng kinh tế). Năm 1936, Keynes xuất bản cuốn sách *Lý thuyết chung về việc làm, lãi suất và tiền tệ* (*The General Theory of Employment, Interest, and Money*), lập luận về các chính sách kinh tế vĩ mô nhằm quản lý tổng cầu và duy trì mức độ việc làm cao. Các nhà kinh tế khác ủng hộ các nền kinh tế có kế hoạch cao hơn, trong khi một số người - đáng chú ý là Hayek - lại chuyển sang hướng khác. Chiến tranh thế giới thứ hai khiến điều này thực sự trở thành một cuộc thảo luận sôi nổi vì tất cả các quốc gia tham chiến đều buộc phải áp dụng sự chỉ đạo nhiều hơn của chính phủ trung ương về sản lượng kinh tế để phục vụ cho nỗ lực chiến tranh của họ.

Như đã đề cập trong Chương 1, sau khi chiến tranh kết thúc, nhu cầu tái thiết ở các nước châu Âu và Nhật Bản, và nhu cầu của người dân về an ninh kinh tế sau những thảm họa liên tiếp của những năm 1930, đã dẫn đến vai trò kinh tế lớn hơn đối với các Chính phủ. Ở Anh, cuộc tổng tuyển cử năm 1945 đã dẫn đến chiến thắng sâu rộng cho Đảng Lao động khi đảng này đã đưa ra Dịch vụ Y tế Quốc gia (NHS) và nhà nước phúc lợi, đồng thời cũng quốc hữu hóa nhiều ngành công nghiệp lớn. Ở những quốc gia như Pháp và Hà Lan, các cơ quan hoạch định kinh tế được thành lập để triển khai các quỹ của Hoa Kỳ cung cấp thông qua Kế hoạch Marshall và tổ

chức tái thiết kinh tế. Chỉ có Hoa Kỳ, trong số các nền kinh tế hàng đầu, không chứng kiến làn sóng quốc hữu hóa - và nước này được cho là đã chứng kiến nhiều động thái hơn đổi với sự can thiệp của Chính phủ trước đó, khi Thỏa thuận Mới của Franklin D. Roosevelt (FDR's New Deal là một loạt các chương trình, dự án công trình công cộng, cải cách tài chính và các quy định do Tổng thống Franklin D. Roosevelt ban hành ở Hoa Kỳ từ năm 1933 đến năm 1939 - ND) phản ứng với suy thoái. Các cuộc khủng hoảng kinh tế của những năm 1970 đã kéo theo sự gia tăng vai trò của Chính phủ trong nền kinh tế quốc gia hơn, đây là thời điểm gặp nhiều khăn nhưng cũng là thời điểm hình thành các công ty quan trọng (thậm chí cả Hoa Kỳ lần này, với sự hình thành của Hàng đường sắt Nhà nước Amtrak và Hàng đường sắt tư nhân Conrail).

Vào những năm 1980, tình hình lại thay đổi, dẫn đầu là Vương quốc Anh. Với quyết tâm chính đáng về ý thức hệ nhằm đẩy lùi Nhà nước và tạo thêm không gian cho thị trường, Chính phủ của Margaret Thatcher đã gây ra một làn sóng tư nhân hóa các tập đoàn trước đây thuộc sở hữu công. Sau đó, đây là một thử nghiệm kinh tế được nhiều nước khác áp dụng và vẫn tiếp tục ở một số nước.

Sự phê phán đối với các dịch vụ công do người sản xuất điều hành, không hiệu quả, thiếu bất kỳ thị trường hay quy luật quản lý nào, và sự nhấn mạnh mới về lợi ích của các lực lượng thị trường, đã hình thành cơ sở trí tuệ cho tư nhân hóa. Bối cảnh chính trị của tình trạng quản lý kinh tế yếu kém và tình trạng bất ổn định ở Anh những năm 1970, trở nên tồi tệ hơn bởi các sự kiện quốc tế như sự kết thúc của thỏa thuận Bretton Woods và cuộc khủng hoảng dầu mỏ

OPEC, đã giúp phổ biến những ý tưởng kinh tế này, vốn được những người bảo thủ ủng hộ tích cực. Thủ tướng Anh Thatcher và Tổng thống Mỹ Ronald Reagan đã sử dụng thành công bầu cử và khả năng lãnh đạo mạnh mẽ của họ để chuyển các ý tưởng thành các chính sách hạn chế vai trò của Nhà nước. Tư hữu hóa các tài sản sản xuất, chẳng hạn như các nhà máy sản xuất thép và ôtô, là một trong những hình thức này. Một vấn đề khác là sự ra đời của các hình thức kết hợp, chẳng hạn như khoán ngoài các dịch vụ công cho các doanh nghiệp tư nhân (đôi khi cũng được dán nhãn là tư nhân hóa một cách khó hiểu) và các loại hình đối tác công tư khác nhau.

Hiện tại, tình thế có thể lại một lần nữa xoay chuyển: như vào những năm 1930, một cuộc khủng hoảng tài chính lớn và hậu quả của nó đã làm dậy lên nghi ngờ về những ý tưởng về tính hiệu quả của các thị trường để lại cho chính phương sách của họ. Quốc hữu hóa đang trở lại trong chương trình nghị sự của một số chính trị gia cánh tả (thật vậy, một số quốc gia đã phải quốc hữu hóa các ngân hàng trong cuộc khủng hoảng tài chính). Vì vậy, việc đưa trở lại cung cấp công cộng một số dịch vụ đã ký hợp đồng với khu vực tư nhân, chẳng hạn như điều hành các nhà tù hoặc xây dựng hệ thống công nghệ thông tin của chính phủ.

Một cách khác, vai trò của nhà nước lại được đề cao trong mô hình chính sách công nghiệp, nghĩa là các chính sách như tài trợ của chính phủ cho nghiên cứu, hoặc giảm thuế cho các công ty khởi nghiệp, thay vì sở hữu công trực tiếp đối với tài sản sản xuất và công ty. Chính sách thử nghiệm hiện đang được các nhà kinh tế ủng hộ trở lại lần đầu tiên sau một vài thập kỷ, với tư duy kinh tế gần đây đã đề cao vai trò điều

phối quan trọng của chính phủ khi thiếu các thị trường và bất cân xứng thông tin, đồng thời cũng là một vai trò quan trọng đối với sản xuất hàng hóa công cộng (tri thức) thông qua đầu tư vào cơ sở khoa học.

Chương này liên kết lý thuyết và lịch sử của sự dịch chuyển ranh giới giữa sản xuất nhà nước và tư nhân với những thất bại cụ thể của thị trường: hàng hóa công cộng, độc quyền tự nhiên, bất cân xứng thông tin và thị trường không đầy đủ (các giả định A3, A4, A5 và A6 thất bại - xem Hộp 1.4).

### **Lịch sử quốc hữu hóa và tư nhân hóa: Vương quốc Anh và các nước khác**

Quá trình quốc hữu hóa ngành công nghiệp diễn ra theo ba đợt, với sự khác biệt cơ bản giữa các quốc gia, kinh nghiệm của Hoa Kỳ rõ ràng là khác nhau. Ngoài một số ví dụ rất sớm về các tổ chức thuộc sở hữu công (trong dịch vụ bưu chính và viễn thông, ban đầu thuộc sở hữu nhà nước ở tất cả các nước), làn sóng đầu tiên xảy ra vào những năm 1920 và 1930, để đối phó với cuộc khủng hoảng kinh tế trong những thập kỷ giữa các cuộc chiến tranh. Thật vậy, điều này đã xảy ra sau đó ở nhiều quốc gia công nghiệp hóa. Phần tiếp theo diễn ra vào những năm 1940 và 1950, với kế hoạch thời chiến và thời kỳ kế hoạch sau chiến tranh. Trong những năm sau chiến tranh, các chính phủ ở châu Âu tin tưởng vào việc lập kế hoạch và nâng cao quyền sở hữu công, trong khi đó nhiều người lại cho rằng “những đỉnh cao” của nền kinh tế nên do người dân làm chủ. Thời kỳ quốc hữu hóa này cũng chứng kiến sự mở rộng đáng kể của nhà nước phúc lợi và việc tiếp

cận rộng rãi hơn với giáo dục và chăm sóc sức khỏe (bao gồm cả Dịch vụ Y tế Quốc gia của Vương quốc Anh). Cuối cùng, trong những năm 1970 và 1980, ở một số quốc gia đã đưa ra giải cứu cấp Nhà nước đối với các doanh nghiệp quan trọng đang ốm yếu do khủng hoảng dầu mỏ và khủng hoảng kinh tế lan rộng. Ở Vương quốc Anh, bao gồm nhà sản xuất ôtô British Leyland và các bộ phận của lĩnh vực máy bay và đóng tàu. Vào cuối những năm 1970, sở hữu công và sản xuất kinh tế được mở rộng (Hộp 3.1). Ở Pháp, Chính phủ xã hội chủ nghĩa của François Mitterrand đã đưa ra một chương trình quốc hữu hóa sâu rộng trong những năm 1980-1981, bao gồm điện, thép, sản xuất thủy tinh và nhiều lĩnh vực khác. Một lần nữa có sự khác biệt giữa các quốc gia; ví dụ, Thụy Điển do phe dân chủ xã hội nắm giữ đã không thực hiện bất kỳ cuộc quốc hữu hóa đáng kể nào cho đến khi xảy ra cuộc khủng hoảng ngân hàng vào những năm 1990.

#### **Hộp 3.1. Một số quốc hữu hóa chính của Vương quốc Anh (và tư nhân hóa)**

Bưu điện năm 1869 (tư nhân hóa năm 2013)

Công ty điện thoại quốc gia năm 1912 (tư nhân hóa năm 1984)

Giao thông vận tải London năm 1933 (tư nhân hóa chỉ xe buýt trong năm 1994-1995)

BOAC năm 1940 (trở thành một phần của Hàng không Anh (British Airways) năm 1974, tư nhân hóa năm 1987)

Ngân hàng Anh năm 1946 (vẫn thuộc sở hữu Nhà nước)

Cáp quang và không dây năm 1946 (tư nhân hóa năm 1981)

Than đá năm 1947 (tư nhân hóa năm 1994)

Đường sắt năm 1948 (tư nhân hóa năm 1994-1997; quyền sở hữu đường ray được tái quốc gia hóa năm 2001)

Cung cấp điện năm 1948 (tư nhân hóa từ năm 1990 đến nay)
Vận tải đường bộ (bao gồm Pickford's) năm 1948 (tư nhân hóa năm 1982)
Thomas Cook năm 1948 (tư nhân hóa năm 1972)
Thép năm 1949 (tư nhân hóa năm 1988)
Bến tàu, kênh đào năm 1962 (tư nhân hóa năm từ 1983 đến nay)
Xe du lịch năm 1970 (tư nhân hóa từ 1986-1988)
Rolls Royce năm 1971 (tư nhân hóa năm 1987)
Cấp thoát nước năm 1973 (tư nhân hóa năm 1989)
Ô tô-British Leyland năm 1975 (tư nhân hóa từ năm 1986-1988)
Máy bay và đóng tàu năm 1977 (tư nhân hóa năm 1981 đến nay)
Northern Rock, RBS, Lloyds, Bradford & Bingley năm 2008 (đang tiếp tục)

Các sự kiện có thể đóng vai trò là nguyên nhân dẫn đến việc quốc hữu hóa (và sau đó là tư nhân hóa), nhưng các chiến thuật chính trị và hệ tư tưởng luôn đóng một vai trò quan trọng. Các chính trị gia cánh hữu phần lớn không cho rằng quyền sở hữu nhà nước là một cách hiệu quả để tổ chức nền kinh tế, trong khi những người cánh tả có nhiều khả năng ủng hộ nó. Trong một số trường hợp, những niềm tin này liên tiếp được đưa vào thực tế trong sự bãy bênh của các chính sách gây tổn hại. Ví dụ, ở Vương quốc Anh, Hãng Thép Anh (British Steel) đã được quốc hữu hóa vào năm 1951, tư nhân hóa vào năm 1953, tái quốc gia hóa bởi Đảng Lao động vào năm 1967 và được Đảng Bảo thủ tái tư nhân hóa vào năm 1988. Kể từ đó, nó vẫn nằm trong tay tư nhân, bị thu hẹp và một số bộ phận của tập đoàn khổng lồ trước đây đã bán cho các chủ sở hữu khác. Nhưng ví dụ này cũng cho thấy

rằng, khó có chính phủ nào có thể ngồi yên khi các ông chủ và nhà xuất khẩu lớn gặp khó khăn, như chủ sở hữu giàn đàm nhất của Công ty Thép kế nhiệm là Tata, Tập đoàn Ấn Độ. Khi tuyên bố ý định đóng cửa hai nhà máy thép lớn của Vương quốc Anh vào năm 2016, Chính phủ của Đảng Bảo thủ nắm quyền vào thời điểm đó cảm thấy buộc phải can thiệp để cố gắng đảm bảo sự tồn tại của các nhà máy và việc làm. Ngay cả Chính phủ Hoa Kỳ cũng can thiệp trong những trường hợp khẩn cấp: ví dụ như vào năm 1981, họ đã thành lập Công ty Resolution Trust để tiếp nhận làn sóng thất bại của tiết kiệm và cho vay. Nhiều chính quyền phương Tây đã phải quốc hữu hóa hoặc chiếm đa số cổ phần tại một số ngân hàng trong năm 2008-2009.

Tuy nhiên, đối với tất cả những gì mà niềm tin chính trị đã đóng một phần quan trọng trong việc xác định vai trò của nhà nước với tư cách là nhà sản xuất, thì cũng có một cơ sở kinh tế cho quyền sở hữu công cộng hoặc cung cấp trong một số trường hợp. Sự tồn tại của các công ty độc quyền tự nhiên - như Chương 2 đã thảo luận - là một lý do chính đáng: nó có thể chứng tỏ là không thể thiết lập sự cạnh tranh trên thị trường. Khu vực tư nhân cũng không có khả năng phục vụ các mục tiêu xã hội quan trọng, chẳng hạn như dịch vụ phổ cập cho các tiện ích chính, vì một số khách hàng không thể được phục vụ một cách có lãi. Quyền sở hữu của Nhà nước đối với các tiện ích này là làm sao cho chúng không phải là mục đích tối đa hóa lợi nhuận hoặc phục vụ các cổ đông mà là một sự thay thế hợp lý cho các quy định pháp lý phức tạp bao gồm các điều kiện cấp phép, chẳng hạn như cung cấp dịch vụ phổ cập vốn cần thiết. Trước đây, các tập đoàn thuộc sở hữu nhà nước cũng thường đóng vai trò quan trọng trong việc

phát triển các công nghệ mới, khi họ đóng vai trò như một phương tiện cho chính sách công nghiệp - một vấn đề mà phần cuối của Chương này sẽ đề cập lại.

## **Độc quyền tự nhiên là gì?**

Chương 2 đã giới thiệu độc quyền tự nhiên như một cơ sở lý luận để điều chỉnh một số doanh nghiệp vì cạnh tranh không thể mang lại thành công các kết quả hiệu quả kinh tế: tổng chi phí sản xuất thấp nhất xảy ra khi chỉ có một người sản xuất. Lý do là sự thất bại của giả định A3 (Hộp 1.4), vì có lợi thế quy mô đáng kể (nhiều, thậm chí hầu hết các doanh nghiệp ở các nền kinh tế hiện đại được hưởng một số lợi thế theo quy mô, vì vậy “đáng kể” là một tiêu chuẩn có ý nghĩa). Phần này xem xét chi tiết hơn lý do tại sao độc quyền tự nhiên (Hộp 3.2) có thể biện minh cho quyền sở hữu công và hoạt động của các tài sản sản xuất, chẳng hạn như mạng lưới điện hoặc đường sắt.

Chi phí cố định là lý do quan trọng nhất cho tính kinh tế theo quy mô. Điều này có nghĩa là chi phí sản xuất trung bình đang giảm trong phạm vi sản lượng có liên quan và chi phí cận biên - chi phí phục vụ từng khách hàng cụ thể - nhỏ hơn chi phí trung bình (tham khảo Hình 2.8). Bao gồm bất kỳ lĩnh vực nào có kết cấu hạ tầng mạng, chẳng hạn như các tiện ích truyền thống - điện và khí đốt, cấp nước và thoát nước, viễn thông và mạng lưới đường sắt. Về mặt chi phí, sẽ không mong muốn nếu có hai bộ đường ống dẫn nước hoặc đường ray phục vụ cùng một khách hàng tiềm năng. Chi phí cố định có nghĩa là một nhà cung cấp có thể sản xuất với chi phí trung bình thấp nhất. Tuy nhiên, điều này không phải là

một lời giải thích đầy đủ cho lý do tại sao các chính phủ đã chọn quyền sở hữu nhà nước vào một số thời điểm nhất định trong quá khứ. Một số quốc gia chưa bao giờ quốc hữu hóa các loại tiện ích này, trong khi các lĩnh vực khác có kết cấu hạ tầng mạng rộng khắp luôn thuộc sở hữu tư nhân - ví dụ như công cụ tìm kiếm của Google, được cho là kết cấu hạ tầng quan trọng trong cuộc sống ngày nay, hoặc các mạng điện thoại di động. Những công ty khác có sự tồn tại hỗn hợp, thuộc sở hữu tư nhân nhưng được bao cấp và quản lý nhiều. Các mô hình tư nhân và công cộng cùng tồn tại cho cùng một ngành ở các quốc gia khác nhau: dịch vụ bưu chính của Hoa Kỳ thuộc sở hữu công cộng và dịch vụ bưu chính của Vương quốc Anh hiện đã được tư nhân hóa, và cả hai hiện đang hợp tác với nhiều nhà khai thác tư nhân.

Vì vậy, độc quyền “tự nhiên” không phải là một trạng thái hoàn toàn tự nhiên. Ngoài sự tồn tại chi phí cố định cao và lợi nhuận ngày càng tăng theo quy mô, môi trường hoạt động và trạng thái của công nghệ tạo nên sự khác biệt so với một ngành có được coi là độc quyền tự nhiên hay không.

### **Hộp 3.2. Đặc điểm của độc quyền tự nhiên**

Chi phí cố định cao;

Tính kinh tế theo quy mô lớn khác;

Tính kinh tế theo quy mô trong tiêu dùng - hiệu ứng mạng;

Không có sản phẩm thay thế gần gũi (cầu không co giãn theo giá);

Rào cản gia nhập cao đến mức không thể vượt qua;

Tầm quan trọng của quy mô tạo nên địa lý, mật độ thị trường liên quan;

Sự khác biệt về công nghệ.

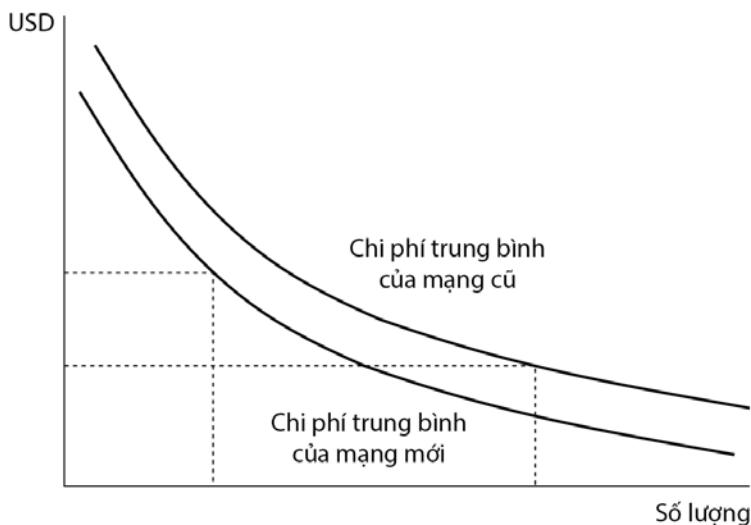
• *Quy mô thị trường:* Độc quyền tự nhiên ít có khả năng tồn tại ở một quốc gia rộng lớn với nhiều khu vực đô thị và mật độ dân cư cao hơn so với một quốc gia nông thôn nhỏ với mật độ dân số thấp, do phạm vi chi phí cận biên giảm dần mở rộng ít hơn với thị trường quy mô lớn so với thị trường nhỏ hơn.

• *Cho dù kết cấu hạ tầng mạng cũ hay mới:* Các mạng có chi phí cố định cao - tức là chi phí phát sinh trước và không thể thu hồi được vì chúng không có mục đích sử dụng nào khác. Điều này khiến việc thâm nhập vào các ngành kết cấu hạ tầng cũ khó hơn vì họ có lợi thế về quy mô lớn. Một đối thủ cạnh tranh mới, ngay cả khi một nhà sản xuất hiệu quả hơn, sẽ không thể đặt giá thấp hơn (hình 3.1). Mạng lưới hiện tại đã khóa chặt cơ sở hạ tầng cũ đối với mạng hiện có. Khả năng gia nhập cạnh tranh nhiều hơn với kết cấu hạ tầng mới.

• *Giai đoạn của vòng đời sản phẩm hoặc thời kỳ tồn tại:* Khi công nghệ được cải thiện hoặc mạng lưới xấu đi, các công ty hiện tại phải đầu tư mới đáng kể. Các công nghệ mới có thể biến những gì từng là độc quyền tự nhiên trên cơ sở công nghệ và kết cấu hạ tầng hiện có thành một thị trường có khả năng cạnh tranh. Điện thoại di động có ảnh hưởng này đối với mạng điện thoại cố định và email đối với dịch vụ bưu chính; và công nghệ kỹ thuật số vẫn có thể làm gián đoạn ngành điện hoặc mạng lưới giao thông công cộng.

Cuối cùng, nhiều quốc gia đã nghĩ rằng, việc bảo vệ các ngành công nghiệp “chủ lực” vào nhiều thời điểm là quan trọng. Đây đã được coi là những công ty độc quyền tự nhiên ở một số giai đoạn trong lịch sử của họ. Các hàng hàng không

quốc gia hàng đầu là một ví dụ điển hình, giờ đây hầu như tất cả đều được tư nhân hóa khi sự đổi mới mô hình kinh doanh của các hãng hàng không giá rẻ cho thấy rằng vốn được coi là độc quyền tự nhiên không thể tránh khỏi, khi cơ cấu chi phí có thể được định hình lại. Ý tưởng rằng, một số ngành công nghiệp quan trọng về mặt chiến lược cũng đã góp phần vào việc cứu trợ và quốc gia hóa các nhà sản xuất thép, nhà sản xuất ôtô, nhà sản xuất máy tính và những ngành khác ở nhiều thời điểm và địa điểm khác nhau.



**Hình 3.1. So sánh chi phí kết cấu hạ tầng mạng cũ và mới.**  
**Nhà sản xuất mới hiệu quả hơn - chi phí trung bình thấp hơn ở mọi mức sản lượng - nhưng không thể cạnh tranh về giá do quy mô của nhà sản xuất hiện tại**

Tóm lại, không rõ độc quyền “tự nhiên” như thế nào trong một cơ sở có chi phí cố định trả trước cao và chi phí bình quân giảm do tính kinh tế theo quy mô, như suy xét ở Hộp 3.3 cho thấy.

### Hộp 3.3. Cái nào trong số này là độc quyền “tự nhiên”?

- Phát điện
- Thăm dò khai thác mỏ
- Truyền thông xã hội
- Dịch vụ bưu chính
- Sản xuất ô tô
- Đường bộ
- Mạng băng thông rộng
- Hàng hàng không

## Các nhà vô địch quốc gia về công nghệ

Vào những năm 1960, nhiều công ty được quốc hữu hóa đã trở thành phương tiện cho một chính sách công nghiệp năng động. Chúng là phương tiện đầu tư vào công nghệ mới trong các ngành kinh tế quan trọng và do đó được coi là phương tiện giúp tăng năng suất, kỹ năng, việc làm và xuất khẩu. Ví dụ, ở Vương quốc Anh, Văn phòng Phát triển Kinh tế Quốc gia (gọi tắt là “Neddy”) được thành lập vào năm 1962 (bởi Chính phủ của Đảng Bảo thủ), cùng với Bộ các vấn đề Kinh tế và Bộ Công nghệ. Chính phủ của Đảng Lao động đã thành công khi thực hiện ý định này với sự nhiệt tình: trong một bài phát biểu nổi tiếng của Bộ trưởng Tony Benn (sau này nổi tiếng hơn nhiều với tư cách là một nhà lãnh đạo xã hội chủ nghĩa), đã nói về vai trò của Chính phủ trong việc thúc đẩy “sức nóng trắng của công nghệ (white heat of technology)”.

Một ngành công nghiệp duy nhất của Vương quốc Anh là máy tính, với việc tạo ra nhà vô địch quốc gia trong hãng Máy tính Quốc tế (International Computers Limited - ICL),

được thành lập với sự khuyến khích của Chính phủ từ các công ty tiền thân nhỏ hơn và Chính phủ nắm giữ 10% cổ phần. Vương quốc Anh từng là quốc gia tiên phong trong việc phát triển máy tính có thể lập trình, đặc biệt là nhờ những nỗ lực xuất sắc của Alan Turing, Bill Tutte và những người thợ phá mã tại Bletchley Park thời kỳ Chiến tranh thế giới thứ hai, nhưng ngành công nghiệp của nước này đã tụt hậu xa so với Mỹ vào những năm 1960. Phần lớn các nghiên cứu đã được thực hiện ở các trường đại học và bưu điện, trong khi bí mật chính thức thậm chí đã ngăn cản những người tiên phong của Bletchley Park thảo luận về thành tựu của họ, ít thương mại hóa chúng hơn. Các quốc gia châu Âu khác cũng cố gắng thiết lập các nhà vô địch máy tính quốc gia, chẳng hạn như Bull ở Pháp (được quốc hữu hóa bởi Chính phủ Mitterrand vào năm 1982, tái tư nhân hóa vào năm 1994) và Olivetti ở Italy (được sáp nhập vào Telecom Italy vào năm 1999 như một công ty con về dịch vụ công nghệ và văn phòng sau đó thành công ban đầu của nó với tư cách là một nhà sản xuất máy tính bảng trong những năm 1960-1980 đã tàn lụi; bây giờ sản xuất máy tính xách tay). Hoa Kỳ đã tạo ra ngành công nghiệp máy tính của riêng mình từ những nỗ lực trong thời chiến - đặc biệt là khối lượng lớn các phép tính yêu cầu cho các chương trình tên lửa và nguyên tử. Nó duy trì sự thành công của ngành sau chiến tranh thông qua một chính sách công nghiệp tinh tế hơn, không phải sở hữu công cộng mà là hỗ trợ tài chính cho nghiên cứu học thuật và nghiên cứu bán học thuật cũng như cho những đổi mới tại RAND và Bell Labs cũng như văn hóa doanh nghiệp.

Ở một số quốc gia, quyền sở hữu công cộng đối với các máy phát điện đã trở thành phương tiện cho các công nghệ hạt nhân mới. Đây là trường hợp của cả Anh và Pháp, cả hai đều là những nhà sáng chế hạt nhân trong những năm 1950 và 1960. Hàng không vũ trụ là một ngành công nghiệp khác mà các chính phủ đã định hình ngành công nghiệp, bao gồm thông qua quyền sở hữu ở phía châu Âu bên bờ Đại Tây Dương (ví dụ, với hình dạng của chuyến bay siêu thanh thông qua nỗ lực của Anh - Pháp với hãng máy bay Concorde, và sau đó là nhà sản xuất Pháp - Đức - Anh với hãng máy bay Airbus), trái ngược với sự hỗ trợ ít công khai hơn của Chính phủ (through qua ngân sách quốc phòng và các hoạt động mua sắm khác của chính phủ) từ phía Mỹ.

Tuy nhiên, những năm 1970 là dấu ấn cao của quá trình quốc hữu hóa và sự tham gia trực tiếp của chính phủ vào sản xuất. Quá trình tư nhân hóa bắt đầu được nhen nhóm.

## **Tư nhân hóa là gì?**

Thuật ngữ tư nhân hóa được sử dụng với những ý nghĩa hơi khác nhau. Thông thường, nó đề cập đến việc bán tài sản thuộc sở hữu công cho các chủ sở hữu khu vực tư nhân. Đôi khi, thuật ngữ này cũng bao hàm sự bãi bỏ quy định và làm tan rã sức mạnh độc quyền đi kèm với việc chuyển giao quyền sở hữu tài sản. Đôi khi nó là mô tả về việc ký hợp đồng một số dịch vụ trước đây vốn do các tổ chức khu vực công điều hành thay bằng các doanh nghiệp khu vực tư nhân - điều này được thực hiện thông qua các cơ chế khác nhau, chẳng hạn như ký *thảng hợp đồng với bên ngoài* (như

hợp đồng dịch vụ) hoặc *đối tác công - tư* (dịch vụ công thuê sử dụng tài sản thuộc sở hữu tư nhân, với các dịch vụ đi kèm). Điều quan trọng là phải ghi nhớ ba vấn đề khác biệt: quyền sở hữu tài sản, dù là của các doanh nghiệp, chẳng hạn như nhà sản xuất thép, các tòa nhà hay đường sá; tổ chức của thị trường, tức là nó có cạnh tranh hay không và nó được điều tiết như thế nào; và trách nhiệm quản lý đối với việc cung cấp dịch vụ. Trong Chương này, tư nhân hóa chỉ đề cập đến việc bán tài sản và ký hợp đồng được sử dụng để mô tả việc chính phủ mua các dịch vụ từ các tổ chức tư nhân (hoặc tự nguyện).

### **Điều gì giải thích cho việc chuyển sang tư nhân hóa?**

Nhiều công ty được quốc hữu hóa đã không thành công như mong đợi, bất kể họ ở đâu. Nhà nước hóa ra không đặc biệt giỏi trong việc quản lý các công ty lớn và phức tạp, và những thất bại này đã trở nên rõ ràng vào những năm 1970. Mặc dù ở Vương quốc Anh, Chính phủ của Công đảng (được bầu vào năm 1970), sau đó là Chính phủ của Đảng Lao động (được bầu vào năm 1973) đã can thiệp để hỗ trợ các ngành công nghiệp nặng đang gặp khó khăn như Rolls Royce, đóng tàu, công ty máy tính ICL và Leyland của Anh để ngăn họ tạm thời ngừng hoạt động kinh doanh, những ngành công nghiệp khập khiễng này sẽ không thể hoạt động lâu hơn nữa. Chi phí mà người đóng thuế phải trả để hỗ trợ một công việc kinh doanh thất bại cuối cùng trở nên không thể chấp nhận được.

Ngay cả những ngành ít gặp khó khăn hơn như công ty điện thoại Viễn thông Anh (British Telecom), cũng gặp vấn

đề. Có rất nhiều danh sách chờ đợi để có được một đường dây điện thoại - nó không thể theo kịp với nhu cầu ngày càng tăng. Chất lượng dịch vụ khách hàng kém và ngành công nghiệp bị hợp nhất cao. Nhiều công ty được quốc hữu hóa (và các dịch vụ công nói chung, xem thêm Chương 7) đang được điều hành vì lợi ích của các nhà quản lý và người làm của họ hơn là khách hàng của họ, những người không có nơi nào khác để đi. Hãng Viễn thông Anh (British Telecom) cũng biết rằng, họ cần phải đầu tư mạnh vào công nghệ kỹ thuật số mới, nhưng Chính phủ sẽ không cho phép họ vay để tài trợ cho khoản đầu tư.

Đến năm 1979, sản lượng của các ngành công nghiệp quốc hữu hóa đại diện cho 10% nền kinh tế Anh và 14% vốn đầu tư - không nằm ngoài tầm với của nhiều nước thành viên OECD khác. Vì vậy, chúng có quy mô đáng kể, nhưng cũng có đặc điểm là năng suất kém, đầu tư thấp và các mối quan hệ công nghiệp tồi tệ. Các cuộc đình công diễn ra liên tiếp. Mùa đông năm 1978-1979 ở Anh được gọi là Mùa đông của Sự Bất Manners, khi mà nhiều công nhân khu vực công đình công, dẫn đến cắt điện, gián đoạn giao thông và rác thải chất đống trên đường phố. Khi bà Thatcher thắng cử vào tháng 5 năm 1979, các điều kiện đã chín muồi cho một cuộc đổi mới chính sách được nhiều người Anh kế thừa sau này: Tư nhân hóa. Tư nhân hóa các công ty nhà nước, đưa tài sản hoặc cổ phần vào tay tư nhân thông qua các phương thức như thả nổi trên thị trường chứng khoán, không hoàn toàn mới; sự biến mất của quyền sở hữu hãng Thép Anh (British Steel) đã được mô tả trước đó, và một số hoạt động quốc hữu hóa khác sau chiến tranh đã bị đảo ngược, chẳng

hạn như công ty du lịch Thomas Cook (được chuyển thành sở hữu công vào năm 1948 và được tư nhân hóa vào năm 1972). Tuy nhiên, Chính phủ Thatcher đã thổi hồn vào quá trình tư nhân hóa, cũng như tạo ra từ này. Đó không phải là một chính sách mà Đảng của bà Thatcher đã lên kế hoạch cẩn thận, nhưng ý tưởng này đã kịp thời đưa ra thực trạng đáng tiếc của nền kinh tế Vương quốc Anh vào đầu những năm 1980. Chính sách này đã kết hợp triết lý kinh tế Thatcherite mới nổi về tự do hóa và thị trường tự do với kinh nghiệm đặc biệt đau đớn của người Anh trước sự thất bại của những nhà vô địch quốc gia.

Tư nhân hóa nhằm đạt được một số mục đích khác nhau:

- Gây quỹ để giảm thâm hụt ngân sách của Chính phủ;
- Làm cho các doanh nghiệp hoạt động hiệu quả hơn bằng cách yêu cầu họ kiến nghị và đưa ra động cơ lợi nhuận và nguy cơ bị thâu tóm. Bộ trưởng Tài chính Nigel Lawson khi đó đã tổng kết lại rằng: “Không có sự tương đương nào trong khu vực nhà nước đối với phạm vi giá cổ phiếu và mối đe dọa phá sản luôn hiện hữu”;
- Giảm bớt quyền lực của các công đoàn (mà Chính phủ Đảng Bảo thủ tin rằng đã trở nên quá quyền lực) và do đó cải thiện chất lượng quản lý và quan hệ lao động;
- Phục vụ khách hàng tốt hơn. Khuyến khích nhiều đổi mới hơn, bao gồm bằng cách tạo điều kiện cho các công ty vay thêm hoặc huy động vốn mới;
- Chia sẻ quyền sở hữu cổ phiếu cá nhân. Điều này được thúc đẩy bởi niềm tin chính trị vào ảnh hưởng của quyền sở hữu tài sản đối với cá nhân. Bà Thatcher nói: “Thông qua tư nhân hóa - đặc biệt là loại hình tư nhân hóa dẫn đến quyền

sở hữu cổ phần rộng rãi nhất có thể của các thành viên nhà nước - quyền lực của Nhà nước bị giảm đi và quyền lực của người dân được nâng cao”.

**Bảng 3.1. Điều kiện để có năng suất và hiệu quả phân bổ**

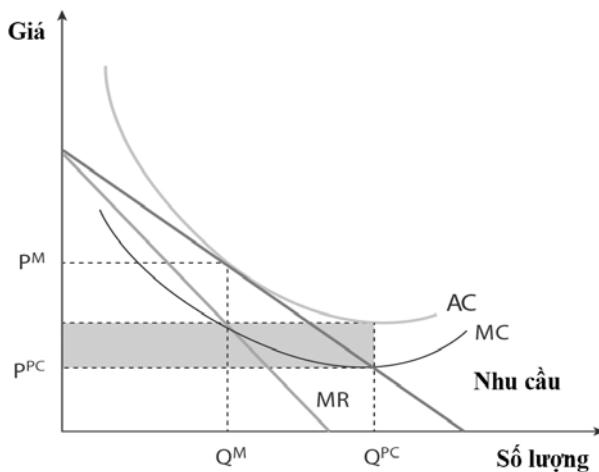
	<i>Độc quyền nhà nước</i>	<i>Cạnh tranh công</i>	<i>Độc quyền tư nhân</i>	<i>Cạnh tranh tư nhân</i>
<i>Mạng đường sắt</i>	<i>Hàng hàng không nhà nước</i>	<i>Truyền hình cáp ở thị trường địa phương</i>	<i>Siêu thị</i>	
Có thể phá sản?	X	X	√	√
Có thể chuyển nhượng?	X	X	?	√
Hiệu quả sản xuất?	?	?	?	√
Thị trường cạnh tranh?	X	√	X	√
Hiệu quả phân phối?	X	√	X	√

Những mục đích này thực tế đến mức nào? Như đã thảo luận trong Chương 2, cả tối đa hóa lợi nhuận và cạnh tranh đều được yêu cầu để đạt được hiệu quả đầu tư và phân bổ. Bảng 3.1 so sánh khả năng xảy ra dành cho các cơ cấu sở hữu và thị trường khác nhau, minh họa rằng cả hai đều quan trọng trong việc xác định hiệu quả kinh tế. Tư nhân hóa theo nghĩa chuyển giao quyền sở hữu từ khu vực nhà nước sang

khu vực tư nhân sẽ không đủ để mang lại hiệu quả. Nó cần phải đi kèm với việc phá bỏ các công ty độc quyền nhà nước để tạo ra sự cạnh tranh trên thị trường - và như ví dụ về ngành điện trong Chương trước đã minh họa, điều này không đơn giản trong các ngành có đặc điểm độc quyền tự nhiên. Thật vậy, đây là một phần lý do để quốc hữu hóa một số ngành công nghiệp này ngay từ đầu.

### **Điều tiết các ngành công nghiệp tư nhân hóa**

Vấn đề rõ ràng của độc quyền tự nhiên là không thể đạt được đồng thời cả hiệu quả sản xuất và hiệu quả phân bổ. Sản xuất với chi phí thấp nhất xảy ra khi chỉ có một nhà sản xuất (mặc dù các công ty độc quyền có thể không có động cơ để đạt được chi phí thấp nhất có thể, do không có bất kỳ điều gì làm rối loạn quản lý - do đó có các dấu hỏi trong bảng). Tuy nhiên, sự cạnh tranh cần thiết để đạt được hiệu quả phân bổ sẽ khiến chi phí thấp nhất có thể này không thể đạt được. Vì vậy, không có kết quả “tốt nhất đầu tiên” là có thể. Một khả năng được đề xuất trong Hình 3.2 như một phản ứng đối với sự đánh đổi này là yêu cầu độc quyền sản xuất ở mức sản lượng cạnh tranh hoàn hảo nhưng sau đó hoặc cho phép nó tính giá được xác định bằng chi phí trung bình của nó ở mức sản xuất đó hoặc trợ cấp cho độc quyền để bù đắp những thiệt hại mà nó sẽ gây ra bằng cách đặt giá bằng chi phí cận biên ở mức sản lượng đó, số tiền được biểu diễn trong Hình 3.2 (tương tự như Hình 2.8). Tuy nhiên, cách tiếp cận “tốt nhất thứ hai” này rất khó áp dụng trong thực tế, vì các cơ quan quản lý hiếm khi có đủ thông tin về đường cung và cầu để thực hiện nó.



**Hình 3.2. Cách tiếp cận “tốt nhất thứ hai” đối với độc quyền**

Do đó, trên thực tế, quy định đặc biệt đã được đưa ra cùng với việc tư nhân hóa các tiện ích, về cơ bản chỉ có hai lựa chọn.

Một cách tiếp cận để điều tiết là hạn chế giá, hoặc tăng giá, công ty có thể tính phí. Phương pháp tiếp cận giới hạn giá này là lựa chọn mà các cơ quan quản lý của Vương quốc Anh đưa ra ban đầu và nó được gọi là quy định RPI-X - yêu cầu giữ mức tăng giá X% thấp hơn chỉ số giá chung (chỉ số giá bán lẻ, hoặc RPI, ở Vương quốc Anh tại một thời điểm). Ví dụ, đối với Telecom mới được tư nhân hóa của Anh, X là 3%, sau đó là 4,5%, rồi 7,5%. Nếu giá được phép tăng ở mức RPI-X, ngành sẽ có thể duy trì lợi nhuận bình thường với điều kiện đạt được mức tăng trưởng năng suất X%. Nếu nó hoạt động tốt hơn (kém hơn) về năng suất, công thức chỉ ra lợi nhuận sẽ trở tốt (xấu) bất thường. Đặt X ở mức phù hợp là thách thức đối với nhà đăng ký, thể hiện ước tính tốt nhất của họ về khả năng tăng trưởng năng suất.

**Bảng 3.2. Ưu và nhược điểm của các hình thức thay thế của  
Quy chế độc quyền tự nhiên**

<i>Giới hạn giá RPI-X</i>	<i>Giới hạn tỷ suất sinh lợi</i>
<i>Ưu điểm</i>	<i>Ưu điểm</i>
Khuyến khích mạnh mẽ để giảm chi phí, cải thiện năng suất	Đảm bảo hơn về đổi mới chất lượng cao Giá cả phù hợp với chi phí
<i>Nhược điểm</i>	<i>Nhược điểm</i>
Chất lượng dịch vụ có thể ảnh hưởng	Có thể đầu tư quá nhiều
Giá cả vượt quá chi phí trung bình	Yếu kém trong việc khuyến khích cải thiện năng suất
<i>Sử dụng khi</i>	<i>Sử dụng khi</i>
Người quản lý không biết chi phí	Người quản lý không thể giám sát chất lượng
Có thể giám sát chất lượng	Cần đầu tư mới

Sự lựa chọn khác là giới hạn tỷ suất lợi nhuận hoặc lợi nhuận thu được của công ty. Lựa chọn này được sử dụng nhiều hơn ở Hoa Kỳ, ví dụ, trong việc điều tiết các dịch vụ tiện ích về điện. Lựa chọn này làm giảm nhu cầu của công ty trong việc cắt giảm chi phí hoặc tăng năng suất, nhưng có nhiều khả năng đảm bảo rằng khoản đầu tư cần thiết vào mạng sẽ được tiến hành vì lợi nhuận ít nhiều được đảm bảo và điều này làm cho việc huy động vốn để tài trợ đầu tư tương đối đơn giản. Thách thức về quy định là thiết lập tỷ suất sinh lợi cho phép ở mức phù hợp, đây phải là phần thưởng mà thị trường vốn cần để cung cấp tài chính cho đầu tư. Đặt nó quá cao, và các công ty được quản lý sẽ đầu tư quá mức (được gọi là mạ vàng), và ngược lại.

Các đối số chính cho hai tùy chọn được nêu trong Bảng 3.2. Do đó, lựa chọn nào tốt hơn phụ thuộc vào bối cảnh và đặc biệt là vào bản chất của sự bất cân xứng thông tin giữa cơ quan quản lý và công ty được quản lý - vì công ty sẽ luôn biết nhiều hơn về các điều kiện kinh doanh của mình so với cơ quan quản lý bên ngoài.

Nếu cơ quan quản lý không biết đầy đủ về cơ cấu chi phí của doanh nghiệp, tốt hơn là nên chọn phương pháp khuyến khích giảm chi phí, tức là điều tiết giá. Nếu khó giám sát chất lượng dịch vụ, hoặc cần đầu tư vào năng lực hoặc công nghệ mới, thì điều tiết tỷ suất sinh lợi sẽ tốt hơn.

Các điều kiện có thể thay đổi theo thời gian, đặc biệt là đối với nhu cầu đầu tư. Vì vậy, không chỉ cần thay đổi X hoặc giới hạn tỷ suất sinh lợi, đôi khi có thể mong muốn chuyển đổi khung hình. Theo thời gian, các nhà quản lý nhận ra rằng có những đánh đổi có hưu trong các doanh nghiệp phức tạp mà họ có trách nhiệm giám sát trong khi không bao giờ có thể truy cập thông tin giống như các nhà quản lý. Số lượng chi tiết quy định và sự xâm nhập vào quá trình ra quyết định của ban quản lý đã tăng lên theo thời gian, đặc biệt là trong các tiện ích thiết yếu như điện. Các thành phần này sẽ luôn nhạy cảm về mặt chính trị ngay cả khi hoàn toàn thuộc tư nhân sở hữu và điều hành.

Một nỗ lực gần đây để thoát khỏi thế tiến thoái lưỡng nan của quy định liên quan đến việc xác định giá trị của cái được gọi là *căn cứ quy định tài sản* (RAB) của kinh doanh - tài sản mà nó yêu cầu để cung cấp tiện ích thiết yếu được đề cập (ví dụ: trạm điện và đường dây tải điện cho một công ty phát điện). RAB bao gồm giá trị hiện có của tài sản, khấu hao của

chúng (do hao mòn hoặc lỗi thời), và khoản đầu tư cần thiết để nâng cấp kết cấu hạ tầng. Con số này, nó được cung cấp, cho phép công thức RPI-X được thiết lập chính xác hơn theo cách không ngăn cản đầu tư cần thiết vào mạng.

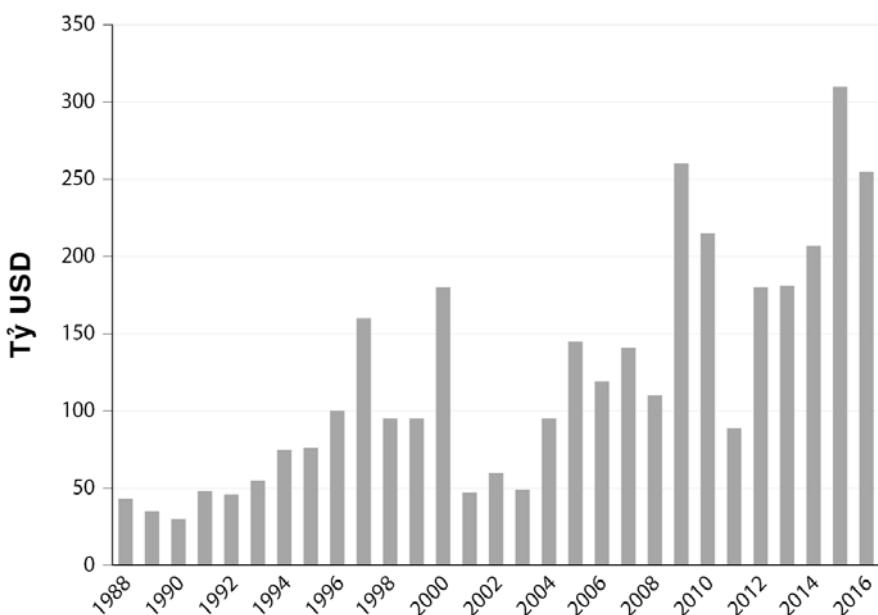
Bất kể sự phức tạp của việc điều chỉnh các công ty độc quyền tự nhiên được tư nhân hóa, nhiều người trong số họ không lường trước được vào thời điểm đó, một làn sóng tư nhân hóa lớn đã tràn khắp thế giới theo gương nước Anh. Ngay từ đầu, Hoa Kỳ đã có ít tổ chức thuộc sở hữu công hơn. Tuy nhiên, các nước châu Âu khác đã tư nhân hóa phần lớn cơ sở công nghiệp của họ, ví dụ: Pháp (Bảng 3.3), Đức, Phần Lan và Italy. Một loạt các lĩnh vực đã tham gia, từ viễn thông và công nghiệp nặng như thép, dầu mỏ hoặc ngân hàng và tiện ích. Đỉnh cao về doanh số tư nhân hóa diễn ra vào khoảng năm 2000, với sự tăng trầm theo thời gian phụ thuộc một phần vào thị trường chứng khoán (và do đó giá cả mà chính phủ có thể sẽ nhận được từ cổ phiếu). Tuy nhiên, làn sóng vẫn tiếp tục: vào tháng 1 năm 2018, Chính phủ Pháp xem xét kế hoạch bán toàn bộ hoặc một phần cổ phần sở hữu của mình trong 81 công ty, từ các sân bay (Aéroports de Paris) đến công ty cờ bạc sở hữu nhà nước (Française des Jeux). Gần đây, OECD đã ghi nhận sự gia tăng trong quá trình tư nhân hóa tiếp tục diễn ra một lần nữa, khi các chính phủ tìm kiếm một số biện pháp cứu trợ ngân sách chịu áp lực kể từ cuộc khủng hoảng tài chính. Năm 2015 đánh dấu mức cao nhất đối với doanh thu tư nhân hóa ở châu Âu, với Pháp, Anh, Thụy Điển, Hy Lạp, Đức và Italy đều thực hiện thanh lý đáng kể tài sản thuộc sở hữu nhà nước (Hình 3.3).

**Bảng 3.3. Một số công cuộc (sự kiện) tư nhân hóa lớn  
ở Pháp**

Tên công ty	Lĩnh vực
Saint-Gobain (năm 1986)	Vật liệu
Paribas (năm 1987), hợp nhất với BNP để trở thành BNP Paribas	Ngân hàng
Compagnie Générale d'Electricité (năm 1987), trở thành Thiết bị viễn thông Aleatel TF1 (năm 1987)	Thiết bị viễn thông
TF1 (năm 1987)	Kênh truyền hình
Elf Aquitaine (năm 1994), hiện là một phần của Hãng Total	Dầu khí
SEITA (năm 1995), nay là Altadis Tobacco	Thuốc lá
Renault (năm 1996); 85% đã bán	Sản xuất ôtô
France Telecom (năm 1998), nay là Orange (Nhà nước giữ lại 27%)	Viễn thông
Air France (năm 1999); 84% đã bán, hiện đã sáp nhập với hãng hàng không Hoàng gia Hà Lan KLM	Hàng không
Electricité de France; 30% cổ phần đã bán (năm 2005)	Điện

Không chỉ những nền kinh tế giàu nhất mới tiến hành tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước. Các nền kinh tế cộng sản trước đây ở Trung và Đông Âu và Liên Xô đã tư nhân hóa nhiều công ty sau năm 1981 trong một quá trình tư nhân hóa hàng loạt, chắc chắn mở đường cho các doanh nghiệp nhà nước cũ được quản lý hiệu quả hơn nhưng trong một số trường hợp cũng tạo ra một tầng lớp giàu có mới thông qua một quá trình có phần hỗn loạn. Theo lời khuyên từ các cơ quan như Ngân hàng Thế giới và

Quỹ Tiền tệ Quốc tế, nhiều nền kinh tế thu nhập thấp cũng đã làm theo. Trong trường hợp của họ, cũng thường có chút nghi ngờ về chất lượng quản lý kém trong khu vực công, và các tiện ích chính từ lâu đã nổi tiếng là kém hiệu quả. Tuy nhiên, các quốc gia tương tự cũng thường thiếu kinh nghiệm quy định để có thể đảm bảo thị trường cạnh tranh sau này. Mặc dù vậy, quy trình này đã trở thành một chính sách tiêu chuẩn trên toàn cầu, với một số quốc gia từ Kazakhstan đến Nhật Bản, Cộng hoà Séc đến Thổ Nhĩ Kỳ (Hộp 3.4), rõ ràng làm như vậy để cải thiện cấu trúc thị trường và hiệu quả kinh tế.



**Hình 3.3. Doanh thu tư nhân hóa toàn cầu,  
tính bằng đôla Mỹ (tỷ)**

Nguồn: OECD, Privatization Barometer, <https://www.oecd.org/daf/ca/Privatisation-and-the-Broadening-of-Ownership-of-SOES-Stockoring-of-National-Practices.pdf>.

## Tư nhân hóa có thành công không?

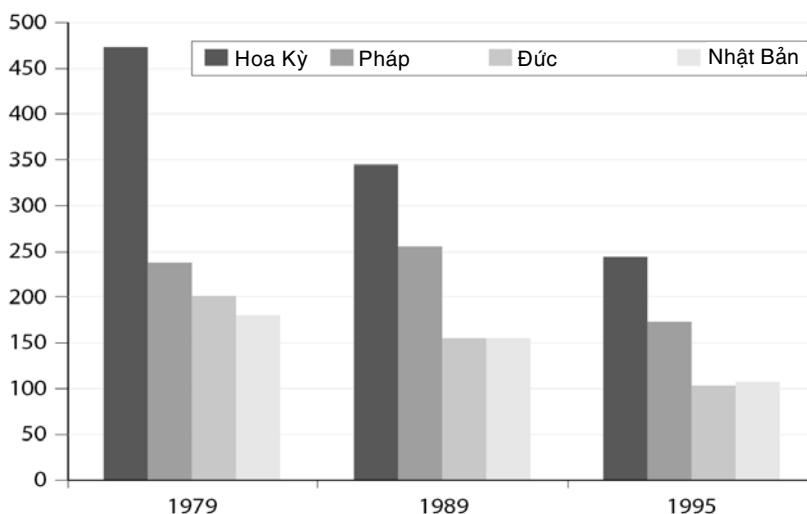
Phán quyết về sự thành công của làn sóng tư nhân hóa có nhiều ý kiến trái chiều.

### Hộp 3.4. Tư nhân hóa ở Thổ Nhĩ Kỳ

Thổ Nhĩ Kỳ đã thực hiện số lượng tư nhân hóa lớn hơn (54 giao dịch cá nhân) so với bất kỳ quốc gia thành viên OECD nào khác trong giai đoạn 2010-2015. Doanh số bán hàng bao gồm các công ty sản xuất và phân phối điện, nhà điều hành viễn thông quốc gia, hóa dầu, ngân hàng và cảng. Luật nêu rõ ba mục đích: giảm vai trò của Nhà nước để cải thiện sự cạnh tranh trong nền kinh tế, huy động vốn và nâng cao hiệu quả của thị trường vốn. Tuy nhiên, đóng góp vào tài chính của Chính phủ là một động lực quan trọng. Bán 55% cổ phần của Türk Telekom cho Oger Telecom thuộc sở hữu của Lebanon vào năm 2005 là một động thái mang tính biểu tượng quan trọng. Đây là thời điểm giao dịch đầu tư trực tiếp nước ngoài lớn nhất từ trước đến nay vào Thổ Nhĩ Kỳ (6,55 tỷ USD). Ý tưởng là đưa một phần tư nhân vào trước khi niêm yết trên thị trường chứng khoán của công ty để nâng cao năng suất sản xuất và chất lượng dịch vụ, và do đó tiếp tục tăng doanh thu thông qua IPO tiếp theo. Việc mua bán này đã tạo ra gần 30.000 nhà đầu tư bán lẻ trong nước mới tại Türk Telekom, trong khi Chính phủ tiếp tục sở hữu 31,68% cổ phần.

Hãy xem xét kinh nghiệm của người tiên phong, Vương quốc Anh. Năng suất đo lường được cải thiện nhanh chóng ở nhiều doanh nghiệp tư nhân hóa, nhờ việc cắt giảm nhân lực sớm. Kể từ năm 1980, việc làm trong ngành thép của Vương quốc Anh đã giảm hơn 75% (và vẫn đang tiếp tục giảm), đường sắt giảm 2/3, điện giảm một nửa và nước lá khá nhiều.

Việc bán tài sản có thể khiến các cơ sở sản xuất có chi phí cao phải đóng cửa. Hình 3.4 cho thấy trong thập kỷ rưỡi đầu tiên, các công ty tiện ích của Vương quốc Anh đã thu hẹp nhiều khoảng cách về năng suất lao động trước đây so với Hoa Kỳ, Pháp và Đức (và hai quốc gia sau cũng phần nào bắt kịp vị trí dẫn đầu về năng suất của Hoa Kỳ).



**Hình 3.4. So sánh năng suất lao động: điện, khí đốt và nước, 1979-1995 (các nước khác được thể hiện so với Anh = 100)**

Nguồn: Cung cấp bởi Nick Crafts.

Tuy nhiên, việc cắt giảm công việc trên quy mô lớn có thể dẫn đến những thỏa hiệp về an toàn và bảo trì khi công ty tư nhân hóa được khuyến khích cắt giảm chi phí. Một ví dụ trong ngành đường sắt, nơi vụ tai nạn tàu Hatfield chết người năm 2000 ở Anh đã thúc đẩy việc tái quốc gia hóa công ty điều hành đường ray, vì việc giảm bảo trì đường ray để tiết kiệm tiền là một trong những nguyên nhân góp phần gây ra vụ tai nạn. Tương tự như vậy, Amtrak ở Hoa Kỳ, một công ty

bán đại chúng, có khả năng tài chính lớn nhưng đã để xảy ra một loạt tai nạn mà nguyên nhân được cho là do chi tiêu vào bảo trì thấp. Mặc dù có chút nghi ngờ là nhiều tiện ích đã được tuyển dụng quá nhiều trước khi tư nhân hóa, nhưng các tiện ích thuộc sở hữu công có thể thuê nhiều người hơn để bảo trì và an toàn vì không bị ràng buộc về ngân sách.

Số lượng lớn việc làm bị cắt giảm đã làm suy yếu các công đoàn khu vực công quyền lực ở Vương quốc Anh, công cụ để đạt được mục tiêu chính trị quan trọng của Chính phủ Thatcher. Tuy nhiên, không phải rõ ràng rằng chất lượng quản lý được cải thiện nhiều như mong đợi. Các nhà quản lý khu vực công trở thành các nhà quản lý khu vực tư nhân, những người thường được trả lương cao hơn nhiều so với những người ở cùng vị trí ở khu vực tư nhân. Nhiều người đã bị phân tâm bởi sự cám dỗ của việc có thể tiếp quản các công ty khác, và họ đã thực hiện một loạt các thương vụ mua lại được đánh giá là sai lầm, sau đó là xóa sổ và thanh lý. Sẽ thú vị hơn nếu dành thời gian trong phòng họp kín mít để lập kế hoạch tiếp quản với các chủ ngân hàng đầu tư, hoặc nhảy lên máy bay đến các thành phố xa hơn để giám sát các chương trình thay thế hệ thống thoát nước. Nhưng cả khách hàng và cổ đông đều không được hưởng lợi. Kỷ luật thị trường không nâng cao chất lượng quản lý. Hiệu quả hoạt động trên thị trường chứng khoán của các doanh nghiệp tư nhân hóa đã giảm so với mức trung bình của thị trường với một biên độ đáng kể.

Khách hàng có thể có được số dư thu được từ quá trình tư nhân hóa. Dịch vụ khách hàng được cải thiện so với những ngày tồi tệ trước đây, mặc dù có lẽ nó được cải thiện. Một chỉ số giá cả hàng hóa và dịch vụ được tư nhân hóa ở Vương quốc Anh từ năm 1980 đã theo dõi sự chuyển động của giá cả nói

chung. Chi phí lao động trong các ngành công nghiệp đã giảm đáng kể. Nhưng vốn và các chi phí khác đã tăng lên. Cũng có những yếu tố đặc biệt trong mỗi trường hợp. Ví dụ, công nghệ đã làm giảm giá thiết bị viễn thông và sự xuất hiện của viễn thông di động đã tạo ra sự cạnh tranh trên thị trường đó. Giá điện và gas đã giảm phần nào, nhưng giá đường sắt và xe buýt lại tăng. Những lo ngại rằng tư nhân hóa sẽ dẫn đến mất dịch vụ phổ thông hoặc tăng phí đối với những hộ nghèo đã được chứng minh phần lớn là không có cơ sở - mặc dù như được thảo luận dưới đây, việc không có cạnh tranh trên thị trường tiện ích đã gây ra lo ngại về việc liệu khách hàng có thực sự nhận được hàng thỏa thuận.

Về đóng góp của họ vào ngân sách Chính phủ, từ năm 1979 đến năm 1997 doanh thu tư nhân hóa ở Vương quốc Anh trung bình chưa đến 2% doanh thu của Chính phủ. Đó là một đóng góp nhỏ ngay cả khi đang ở đỉnh cao của làn sóng bán hàng. Ngoài quy mô nhỏ, việc bán các tài sản có thể (về nguyên tắc) tạo ra lợi nhuận liên tục vì lợi nhuận một lần là một cách tiếp cận ngắn hạn để giải quyết các thách thức về ngân sách của Chính phủ. Cựu thủ tướng (đúng hơn là một người yêu nước) Harold Macmillan đã chỉ trích người kế nhiệm của mình, Margaret Thatcher, vì đã “bán bớt số bạc của gia đình”.

Sự sôi động của thị trường chứng khoán nổi lên vào những năm 1980, được đồng hành bởi các chiến dịch quảng cáo hào nhoáng, đã bắt đầu mở rộng quyền sở hữu cổ phiếu cá nhân ở Vương quốc Anh. Nhưng hầu hết các chứng chỉ cổ phiếu sau đó đã rơi vào tay các công ty bảo hiểm và quỹ hưu trí sở hữu cổ phần trong các công ty của Anh khác. Hiện nay không có sự khác biệt lớn giữa cơ cấu sở hữu cổ phần của các công ty đã được quốc hữu hóa và các công ty khác. Vì vậy,

mặc dù phổ biến vào thời điểm đó, nhưng hơn 90% nhân viên đều điều kiện của hãng Viễn thông Anh - British Telecom đã tận dụng khả năng của mình để mua cổ phiếu của công ty, trước sự thất vọng của các nhà lãnh đạo công đoàn - hiệu quả không lâu dài. Trong dân số chung, tỷ lệ sở hữu cổ phiếu riêng lẻ chỉ là 12%, và các tổ chức đầu tư lớn tiếp tục sở hữu phần lớn cổ phiếu. Trong các đợt tư nhân hóa gần đây, nhiều vụ mua bán đã diễn ra dưới hình thức bán trực tiếp cho các công ty khác hoặc cho các nhà quản lý hoặc các công ty so sánh cổ phần tư nhân, thay vì cho các cổ đông cá nhân.

Ngay cả những công ty thoát đầu có vẻ là thành công rõ ràng của quá trình tư nhân hóa của Anh - British Steel, British Telecom, British Airway và Cable & Wireless - cuối cùng cũng gây thất vọng theo nhiều cách khác nhau. Hàng Thép Anh British Steel - sau này là Corus, sau đó là Tata - trở thành một trong những nhà sản xuất thép được quản lý tốt nhất và chi phí thấp nhất trên thế giới, nhưng điều đó vẫn chưa đủ để tồn tại trên thế giới tràn ngập thép giá rẻ và nó đang bị đe dọa co ngót, bán hoặc đóng cửa. Hàng Viễn thông Anh British Telecom (nay là BT) vẫn có sức mạnh thị trường quan trọng (through qua công ty con băng thông rộng Openreach) và thị trường di động cũng ngày càng phát triển tập trung, do đó, mặc dù chất lượng dịch vụ được cải thiện và công nghệ viễn thông đã được chuyển đổi, vẫn còn những lo ngại về kiến nghị trong lĩnh vực này (Hộp 3.5). Ban đầu, hàng Hàng không Anh - British Airways đã chạy trước các hàng hàng không châu Âu khác bằng cách tập trung vào kiểm soát chi phí, tiếp thị và trên hết là dịch vụ khách hàng, nhưng hàng cũng đang gặp khó khăn (cũng như nhiều hàng hàng không quốc gia trước đây) trong một môi trường cạnh

tranh cao và đã được sáp nhập thành Tập đoàn Hàng không Quốc tế. John Kay tóm tắt vấn đề then chốt: “Tất cả các công ty tư nhân hóa đều bắt đầu từ việc tập trung vào hoạt động vận hành ở phía sau. Nếu bạn định thành lập một doanh nghiệp khu vực tư nhân thành công, bạn sẽ không bắt đầu với một ban quản lý điện, nước hay một cơ quan chính phủ. Bạn cũng có thể làm tốt hơn là bắt đầu mà không có gì cả: hãng Viễn thông di động Vodafone, bắt đầu hoạt động cùng thời điểm với BT được tư nhân hóa, giờ đã lớn hơn, hiệu quả hơn, chất lượng quản lý được đánh giá cao hơn”.

#### **Hộp 3.5. Kinh nghiệm của hãng Viễn thông Anh (British Telecom - BT)**

Vào cuối những năm 1970, có rất nhiều danh sách chờ đợi để có được một đường dây điện thoại. Bưu điện quốc doanh, nơi cung cấp dịch vụ, cần đầu tư hiện đại hóa hệ thống để áp dụng công nghệ số, nhưng không được phép làm như vậy vì thuộc sở hữu nhà nước, điều này sẽ làm tăng thêm yêu cầu vay của Chính phủ.

Đạo luật Viễn thông của Anh năm 1981, trước khi tư nhân hóa, quy định việc loại bỏ British Telecom (nay là BT) khỏi sự kiểm soát của bưu điện. Nó cũng cho phép các nhà khai thác khác vận hành các hệ thống viễn thông, chấm dứt tình trạng độc quyền đã tồn tại kể từ khi quốc hữu hóa ngành vào năm 1912. BT tiếp tục có nghĩa vụ cung cấp toàn cầu trên toàn Vương quốc Anh và duy trì các hoạt động không có lợi như số dịch vụ khẩn cấp 999.

Sự nổi tiếng của nó đã huy động được 4 tỷ bảng Anh trong giai đoạn đầu tiên và 5 tỷ bảng Anh cho mỗi giai đoạn tiếp theo vào năm 1991 và 1993. Thật chí, đợt đầu tiên còn lớn hơn sáu lần so với bất kỳ đợt nào trước sự nổi tiếng của sàn giao dịch chứng khoán, nhưng nó đã được đăng ký quá mức và 96% lực lượng lao động của nó đã mua cổ phiếu.

Thời gian chờ đợi một đường dây kéo dài sáu tháng nhanh chóng giảm xuống còn chưa đầy hai tuần. Nhưng số người chờ đợi đã giảm từ 122.000 người vào năm 1981 xuống còn 2.000 người vào năm 1984. Các thước đo về chất lượng dịch vụ (chẳng hạn như thời gian thực hiện để sửa chữa lỗi) đã giảm mạnh. Lực lượng lao động giảm từ 238.000 người xuống còn 125.000 người năm 1999, do đó năng suất lao động đo được tăng nhanh. Ảnh hưởng của công đoàn giảm sút, trong khi lương quản lý tăng. Chi đầu tư tăng hơn một phần ba; 15 tỷ bảng Anh đã được đầu tư từ năm 1984 đến năm 1991, với mạng trung kế và nhiều sàn giao dịch được số hóa trong vòng vài năm.

Lợi nhuận của công ty đã tăng lên đáng kể - do đó những điều chỉnh đối với công thức RPI-X, với X tăng đều đặn. Phí cuộc gọi do khách hàng thanh toán đã giảm - từ năm 1984 đến năm 1991, giá thực tế đã giảm 20% - nhưng chúng đã giảm và tiếp tục giảm ở các quốc gia khác, nơi không có sự thay đổi quyền sở hữu.

Nhìn chung, BT được coi là một trong những sự tiên phong thành công nhất - nhưng việc đánh giá phụ thuộc vào một thực tế đối lập. Bắt đầu có mặt trên thị trường chậm, và khi nó thành công là nhờ vào sự thay đổi công nghệ và sự lan truyền nhanh chóng của điện thoại di động. Trong Openreach, độc quyền tự nhiên của mạng trung kế chính, BT vẫn giữ quyền độc quyền; và nó đã liên tục bị các đối thủ cạnh tranh phản nàn về việc lạm dụng sức mạnh thị trường của mình. Giá mà BT quy định là giá phí kết nối liên mạng với nhau, nhưng các đối thủ cạnh tranh cho rằng dịch vụ chậm và chất lượng kém khiến họ gặp bất lợi trên thị trường. Hơn nữa, phần lớn lợi nhuận của BT đến từ hoạt động kinh doanh Openreach.

Trong khi đó, thị trường điện thoại di động ở Anh, vốn ban đầu là nguồn cạnh tranh hiệu quả cho BT, đã ngày càng trở nên tập trung thông qua các vụ sáp nhập liên tiếp. Trên thực tế, BT đã mua lại nhà cung cấp dịch vụ di động lớn EE vào năm 2016, EE đã mua lại Orange vào năm 2010.

Tổng kết kinh nghiệm, trong một thời gian tương đối ngắn, các ngành công nghiệp Anh từng thuộc sở hữu công đã ít nhiều chia tách hoàn toàn thành hai nhóm. Một nhóm đã hoàn toàn tham gia vào khu vực tư nhân, hoạt động trong các thị trường cạnh tranh, và phát triển mạnh hoặc thất bại theo cách giống như bất kỳ doanh nghiệp nào khác. Nhiều người trong số họ, như đã lưu ý, đã thất bại vì họ thấy mình trong một môi trường toàn cầu cạnh tranh cao. Nhóm còn lại bao gồm những dịch vụ độc quyền tự nhiên, trung tâm của kết cấu hạ tầng sinh thái quốc gia.

### **Thể tiến thoái lưỡng nan không thể tránh khỏi của độc quyền tự nhiên**

Người phát minh ra công thức RPI-X, nhà kinh tế học Stephen Littlechild, coi quy định đối với các doanh nghiệp mới tư nhân hóa như một chốt chặn cho đến khi cạnh tranh có thể được đưa vào thị trường, viết: “Không thể chối cãi là đơn kiện hiệu quả nhất - có lẽ là phương tiện hữu hiệu duy nhất để bảo vệ người tiêu dùng chống lại quyền lực độc quyền. Quy định về cơ bản là phương tiện ngăn chặn sự thái quá tồi tệ nhất của độc quyền; nó không thể thay thế cho cạnh tranh. Nó là phương tiện bảo vệ pháo đài cho đến khi cạnh tranh xảy ra”. Tuy nhiên, quy định của các ngành công nghiệp trong mạng lưới độc quyền tự nhiên đã tăng đều đặn về phạm vi do cạnh tranh là không thể tạo ra hoặc duy trì. Mặc dù thuộc sở hữu của khu vực tư nhân (hoặc trong một số trường hợp là các doanh nghiệp thuộc sở hữu công ở nước ngoài), các khu vực này vẫn gắn bó chặt chẽ với Chính phủ và trên thực tế, có tính quy định cao.

Sự kết hợp giữa tự do quản lý và hạn chế ngân sách - hiểu rằng chính phủ thực sự sẵn sàng cho phép các công ty này thất bại - thay đổi văn hóa doanh nghiệp chuẩn bị tư nhân hóa. Tuy nhiên, không phải chỉ riêng quyền sở hữu các tài sản kinh doanh mới quyết định mức độ hiệu quả mà chúng chuyển phát hiệu quả kinh tế mà còn là sự vắng mặt hoặc hiện diện sự cạnh tranh - và hiệu lực của các quy định trong bối cảnh độc quyền tự nhiên khi cạnh tranh không thể xảy ra.

Theo thời gian, nó cũng trở nên rõ ràng hơn rằng, tư nhân hóa không nhất thiết có nghĩa là tách rời chính trị. Mặc dù các Chính phủ Bảo thủ ở Vương quốc Anh từ năm 1979 đến năm 1997 đã có một hệ tư tưởng cam kết để đưa Nhà nước ra khỏi hoạt động kinh doanh, đây không phải là trường hợp của các chính phủ sau này. Hơn nữa, tất cả các chính trị gia đều khó cưỡng lại việc can thiệp vào các doanh nghiệp quan trọng đối với người tiêu dùng và nơi mà sự cần thiết của quy định mang lại cho họ một kênh rõ ràng để can thiệp. Tất cả các tiện ích được tư nhân hóa đã phải chịu quá nhiều can thiệp chính trị vào các vấn đề hoạt động - đó chính xác là vấn đề mà họ phải đối mặt khi sở hữu công. Một lần nữa, vấn đề không phải là chủ sở hữu của tài sản mà là vấn đề quản lý và mối quan hệ với các chính trị gia được bầu chọn.

Các độc quyền tự nhiên, dù thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân, đều sẽ có các nghĩa vụ dịch vụ công có thể ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế. Các độc quyền tự nhiên sẽ luôn luôn yêu cầu điều tiết. Các chính trị gia sẽ đặc biệt quan tâm đến việc các doanh nghiệp này đang hoạt động như thế nào, chất lượng dịch vụ mà họ cung cấp và giá mà họ tính cho các dịch vụ thiết yếu. Mô hình của một công ty niêm yết đã không hoạt động đặc biệt tốt đối với các doanh nghiệp độc quyền tự nhiên, và

trong một số trường hợp - chẳng hạn như đường sắt và đường thủy ở Vương quốc Anh - nó có thể đang ngừng hoạt động.

Đó là do một vài nguyên nhân:

- Cơ cấu sở hữu tư nhân - dù là công ty niêm yết hay chủ sở hữu cổ phần tư nhân - thiếu tính hợp pháp. Trong một nền kinh tế thị trường được quản lý, quyền lực trong các vấn đề kinh tế có thể đến từ sự thành công trong thị trường cạnh tranh hoặc từ nhiệm vụ đối với một quá trình chính trị. Không như các công ty tư nhân độc quyền cung cấp dịch vụ công.

- Không rõ điều gì sẽ xảy ra nếu việc cung cấp tiện ích tư nhân không thành công. Các nghĩa vụ đối với cổ đông và các quy tắc quản trị không phù hợp với lợi ích cấp thiết của công chúng, chẳng hạn như nước sạch hoặc giữ cho đèn sáng.

- Chi phí vốn cho một công ty thuộc khu vực tư nhân thường quá cao đối với một tiện ích được điều tiết. Các hoạt động kinh doanh của một số công ty tư nhân đang bị hạn chế vì họ không thể hoạt động theo mô hình kinh doanh tài chính giống như các doanh nghiệp cạnh tranh. Các chính phủ có thể vay với giá rẻ hơn các tập đoàn, do đó, về mặt tài chính cho quyền sở hữu công đối với các tiện ích là khá hấp dẫn. Các cuộc đàm phán giữa các nhà quản lý, những người chịu trách nhiệm với các cổ đông hoặc nhà đầu tư, và các nhà quản lý, những người chịu trách nhiệm về các chính trị gia và cử tri, thường xấu đi. Các vấn đề về quản trị, và trong trường hợp một số tiện ích, các cử tri rõ ràng cảm thấy tỷ lệ cân bằng đã nghiêng quá xa về lợi nhuận tài chính và xa rời lợi ích công. Hiện đang có cuộc tranh luận về việc liệu một số doanh nghiệp mới có nên được quản lý như thế chung là các công ty tiện ích hay không, các dịch vụ đó có trở nên quan trọng đến mức đối với các nền kinh tế hiện đại hay không (Hộp 3.6). Cùng một tình huống khó xử cũ đã mang một hình thức mới.

### Hộp 3.6. Các công ty độc quyền tự nhiên mới?

Có một cuộc tranh luận sôi nổi về mức độ mà một số nền tảng kỹ thuật số lớn đang trong độc quyền tự nhiên ảnh hưởng đòi hỏi phải có chính sách nghiêm ngặt hơn. Đôi khi các nền tảng liên quan như GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple và Microsoft. Tranh luận rằng họ phải đối mặt với cùng một loại quy định về giá cả và chất lượng dịch vụ như một công ty tiện ích điện hoặc nước chỉ ra rằng các thị trường kỹ thuật số này đã trở nên tập trung như thế nào. Ví dụ, hơn 2/3 doanh thu quảng cáo trực tuyến trên toàn cầu đến với Google và Facebook. Sự kết hợp giữa lợi nhuận tăng theo quy mô thông thường và quan trọng là, hiệu ứng mạng giải thích cách thị trường kỹ thuật số có thể trở nên tập trung như vậy. Ví dụ, một mạng xã hội hữu ích hơn đối với tôi khi nó đã có nhiều thành viên khác. Tuy nhiên, tuyên bố rằng quy định của các nền tảng kỹ thuật số là cần thiết đang bị tranh cãi gay gắt. Những người khác chỉ ra rằng, các nền tảng thống trị hiện tại có thể bị truất ngôi, giống như việc họ tiếp quản vị trí hàng đầu từ một thế hệ công ty trước đó - Google từ Yahoo, Facebook từ MySpace.

## Tương lai của sở hữu công

John Kay nhận xét: “Việc quốc hữu hóa các tiện ích, mặc dù không phải là một chính sách thành công, nhưng đã không được áp dụng thông qua những nghịch cảnh tuyệt đối. Các vấn đề dẫn đến nó vẫn chưa biến mất”.

Các vấn đề tương tự tái diễn khi nói đến việc ký hợp đồng với các dịch vụ của chính phủ, như đã thảo luận trong Chương 7. Tuy nhiên, chính sách tư nhân hóa tài sản sản xuất của các công ty nhà nước đang ngày càng bị nghi ngờ ở Vương quốc Anh, quốc gia đi tiên phong trong làn sóng sau năm 1980.

Các cuộc thăm dò dư luận cho thấy đa số ủng hộ việc tái quốc gia hóa các ngành công nghiệp mang quan trọng, chẳng hạn như đường sắt và đường thủy. Đã có những câu chuyện tin tức gay gắt về việc khai thác tài chính của sự giàu có từ các mối quan hệ và sự thất bại trong việc đầu tư vào tương lai của các mạng lưới. Các lĩnh vực độc quyền tự nhiên được quản lý, chẳng hạn như điện và các bộ phận của ngành công nghiệp điện thoại, đang nhận thấy mối quan tâm chính trị ngày càng tăng đối với mức giá mà họ đặt ra và chi tiết về cách chúng được điều tiết, do lo ngại về giá cả hoặc dịch vụ.

Sự đánh giá lại này trong cuộc tranh luận công khai diễn ra vào thời điểm làn sóng các ý tưởng kinh tế đã dứt khoát quay lưng lại với các thị trường “tự do” và sự rút lui của Nhà nước để đánh giá cao vai trò của Chính phủ không chỉ trong việc đảm bảo thị trường làm việc tốt mà còn tham gia tích cực hơn vào sản xuất kinh tế.

## **Chiến lược công nghiệp Redux**

Một lĩnh vực chính sách mà sự thay đổi này rõ ràng là sự đánh giá mới về vai trò của chính sách hoặc chiến lược công nghiệp. Trước đó, Chương này lưu ý rằng nhiều nhà vô địch quốc gia về công nghệ cao của Vương quốc Anh trong những năm 1960 và 1970 cuối cùng đã thất bại. Kinh nghiệm đó tạo vết sẹo cho các chính trị gia và quan chức Anh, để lại sự chán ghét lâu dài đối với việc “chọn người chiến thắng” vì thay vào đó họ đã “ủng hộ kẻ thua cuộc”. Điều này trái ngược với một số quốc gia châu Âu khác, nơi đã có sự đồng thuận nhất quán về sự cần thiết của vai trò chiến lược đối với

Nhà nước trong sản xuất kinh tế. Nó cũng trái ngược với Đông Á, nơi một số quốc gia đã áp dụng các chính sách công nghiệp định hướng xuất khẩu rõ ràng, thường nhằm đạt được biên giới công nghệ hoặc đạt được vị trí dẫn đầu trong các công nghệ mới quan trọng. Nó thậm chí còn trái ngược với Hoa Kỳ, nơi “chính sách công nghiệp” không bao giờ được thảo luận nhưng - như được mô tả dưới đây - nơi hầu hết các chính quyền đều phát triển những chiến lược mạnh về vai trò của Chính phủ trong việc thúc đẩy các ngành công nghiệp chủ chốt.

Cân cân kinh tế học về chính sách công nghiệp đã thay đổi, bất chấp bằng chứng phong phú về những sai lầm của chính phủ trong quá khứ trong việc hỗ trợ các nhà vô địch quốc gia bị tiêu diệt hoặc các khoản đầu tư không mong muốn gây ra nhiều rắc rối hơn giá trị của chúng. Trong khi ít người nghĩ rằng nhà nước nên sở hữu và quản lý đã ăn sâu vào nền kinh tế như trong quá khứ, ngày càng có nhiều nhận thức rằng một mình các doanh nghiệp tư nhân không thể đầu tư vào tất cả các công nghệ mới phức tạp và không chắc chắn, hoặc phối hợp xung quanh các sản phẩm mới. Đôi khi khu vực tư nhân có thể làm như vậy, và thường xuyên. Sự phá hủy sáng tạo của Schumpeter đã chứng minh hiệu quả của nó một lần nữa. Tuy nhiên, nhiều đổi mới trong lĩnh vực công nghệ ngày nay đòi hỏi sự đầu tư lớn vào nghiên cứu cơ bản và có thể đòi hỏi sự phối hợp đáng kể về những thứ như tiêu chuẩn kỹ thuật, khuôn khổ pháp lý và quy định, nhu cầu phục vụ các thị trường mà Chính phủ là khách hàng, hoặc các thị trường nơi có các yếu tố bên ngoài quan trọng, chẳng hạn như môi trường (Hộp 3.7) hoặc chăm sóc sức khỏe. Các chính phủ có vai trò điều phối và chiến lược quan trọng.

Nhiều người luôn nghĩ như vậy, bao gồm cả các nền kinh tế Đông Á và Trung Quốc. Một số, bao gồm nhiều nước châu Âu và Mỹ, luôn có các chính sách công nghiệp ngay cả khi họ không mô tả chúng như vậy. Giờ đây, các cơ sở kinh tế học “thị trường tự do” - Vương quốc Anh và một số cơ quan quốc tế - cũng bắt đầu công nhận giá trị của các chính sách công nghiệp; Chính phủ Bảo thủ của Vương quốc Anh đã công bố một chiến lược công nghiệp rõ ràng vào năm 2017. Đây lại là một ví dụ nữa về mối liên hệ giữa các sự kiện, chính trị và tư tưởng sinh thái.

### **Hộp 3.7. Trường hợp của các chính sách công nghiệp xanh**

Hầu hết các nhà kinh tế cho rằng, những tiến bộ công nghệ trong một số lĩnh vực sẽ là điều cần thiết nếu thế giới muốn hạn chế lượng khí thải CO<sub>2</sub>, lượng khí thải đủ để hạn chế sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu. Trong khi các nhà kinh tế phần lớn tỏ ra ngờ về các chính sách công nghiệp do nhiều bằng chứng cho thấy, nhiều biện pháp can thiệp trong quá khứ không nhắm được mục tiêu tốt hoặc không hiệu quả, các chính sách khuyến khích công nghệ xanh hiện nay được nhiều người cho là cần thiết. Dani Rodrik cho rằng, cần có sự hỗ trợ của cộng đồng đối với những công nghệ này vì có những tác động bên ngoài quan trọng mà các nhà đầu tư tư nhân sẽ không thể nắm bắt hoặc kiếm tiền; bởi vì những rủi ro lớn hơn nhiều so với khu vực tư nhân sẽ phải chịu mặc dù lợi nhuận xã hội cao; và bởi vì carbon được định giá thấp hơn, làm giảm lợi nhuận tiềm năng của tư nhân. Ông lưu ý rằng, một số quốc gia như Trung Quốc, Đức, Ấn Độ và Hoa Kỳ - có các chương trình tăng trưởng xanh quan trọng, cung cấp các hình thức hỗ trợ khác nhau cho các công ty phát triển các công nghệ liên quan. Một ví dụ là chương trình trị giá hàng tỷ nhân dân tệ của Trung Quốc đã đưa

nước này trở thành nước dẫn đầu toàn cầu về quang điện (PV) (xem bảng), làm giảm giá sản xuất năng lượng mặt trời cho mọi quốc gia mà nước này xuất khẩu.

Sản lượng quang điện (PV) hàng năm theo quốc gia và vùng lãnh thổ, 1995-2010

Năm	Trung Quốc	Đài Loan	Nhật Bản	Đức	Hoa Kỳ	Các nước khác	Thế giới
2005	128	88	822	339	153	241	1.782
2006	342	170	926	469	178	374	2.459
2007	889	387	938	777	269	542	3.801
2008	2.038	813	1.268	1.399	401	1.207	7.126
2009	4.218	1.411	1.503	1.496	580	2.107	11.315
2010	10.852	3.669	2.169	2.022	1.115	4.248	24.047

*Nguồn:* Deutch và Steinfeld (2013).

*Lưu ý:* Giá trị tính bằng megawatt.

Rodrik kết luận rằng, chính sách công nghiệp chắc chắn sẽ có một số thất bại vì chính phủ không toàn tâm toàn ý hướng tới tương lai, vì vậy thách thức thực sự đối với các nhà hoạch định chính sách là có thể theo dõi tiến độ và nhanh chóng khắc phục những thất bại. Ví dụ, đây là chìa khóa thành công ở các nước như Hàn Quốc, nơi mà chính phủ đã kiên quyết chấm dứt các khoản trợ cấp cho các công ty không đạt được mục tiêu xuất khẩu của họ. Việc sử dụng các cơ quan chuyên môn, loại bỏ khỏi nền chính trị hàng ngày, cũng rất quan trọng, và ở đây DARPA của Hoa Kỳ là quân bài chủ đạo cho một nhà tài trợ chuyên nghiệp, có năng lực về nghiên cứu.

Dani Rodrik (2014), Green Industrial Policy, *Oxford Review of Economic Policy* 30, no 3 (October): 469-491.

## Mục tiêu của chính sách công nghiệp

Khi các chính phủ áp dụng một chiến lược hoặc chính sách công nghiệp, họ đang cố gắng giải quyết vấn đề gì mà thị trường không thể giải quyết được? Có một số thất bại thị trường tiềm ẩn.

- Các công nghệ mới có thể quá rủi ro đối với các nhà đầu tư tư nhân để phát triển trừ khi họ chắc chắn rằng Nhà nước sẽ hỗ trợ họ: đầu tư công có thể “lấn át” đầu tư tư nhân khi có nhiều rủi ro (giả định A6 [xem Hộp 1.4] thất bại khi bỏ lỡ các thị trường cho hàng hóa và dịch vụ trong tương lai);
  - Có thể còn thiếu các thị trường khác, chẳng hạn như cho vay đối với các doanh nghiệp mới thành lập, do sự bất cân xứng về thông tin: các nhà đầu tư tiềm năng không biết nhiều như các doanh nhân về cách quảng bá một công nghệ mới hoặc kinh doanh là (giả định A4 thất bại);
  - Thị trường đang phát triển khả thi khi có quy mô kinh tế do chi phí cố định cao (giả định A3 thất bại);
  - Cung cấp kỹ năng và bí quyết, hoặc tạo ra các tiêu chuẩn kỹ thuật, cần được phối hợp và chỉ có chính phủ mới có quyền lực này (có các yếu tố bên ngoài trong các lựa chọn kinh doanh đưa ra về những vấn đề như vậy; giả định A5 thất bại).
- Khu vực tư nhân sẽ không đầu tư quá mức vào việc cung cấp hàng hóa công cộng quan trọng, kiến thức cơ bản thông qua nghiên cứu, vì hiện tượng tự do đi xe (giả định A8 thất bại).

Một số thất bại thị trường này có thể trở nên trầm trọng hơn ở các nền kinh tế tiên tiến. Ví dụ: có chi phí cố định lớn và do đó tính kinh tế theo quy mô trong lĩnh vực kỹ thuật số

(vì chi phí cận biên của việc bán thêm một phần mềm hoặc thêm một người dùng thêm nền tảng có thể gần bằng 0). Ban đầu chỉ có Hoa Kỳ có các công ty kỹ thuật số thống trị thị trường, nhưng Trung Quốc hiện đã phát triển doanh nghiệp của riêng mình nhờ sự kết hợp của cả thị trường nội địa rộng lớn và sự khuyến khích mạnh mẽ từ Chính phủ về những câu chuyện thành công của quốc gia. Vai trò của bí quyết cũng rất quan trọng trong các công nghệ tiên tiến - loại kiến thức không dễ viết ra hoặc học được từ việc đọc, nhưng cần tiếp xúc trực tiếp và môi trường thuận lợi cho việc khám phá các ý tưởng. Các chính phủ là người chơi chính trong việc tạo ra các nhóm công nghệ cao xuất sắc, thường xung quanh các trường đại học hoặc viện nghiên cứu, bằng cách tài trợ cho nghiên cứu cơ bản và ứng dụng. Các đặc điểm của các nền kinh tế có công nghệ tiên tiến nhất đang khiến một số nhà kinh tế tranh luận về sự chú trọng mới đối với các chính sách công nghiệp.

Tuy nhiên, chính sách công nghiệp không có một định nghĩa ổn định hoặc dựa trên một lý thuyết kinh tế cụ thể. Nhiều cách mà chính phủ tác động đến nền kinh tế ảnh hưởng đến các quyết định đổi mới hoặc đầu tư của doanh nghiệp. Nhiều lựa chọn chính sách, bao gồm:

- Giảm thuế, hỗ trợ, trợ cấp;
- Đào tạo thông qua tài trợ cho thực tập và giáo dục;
- Chính phủ tài trợ cho nghiên cứu và phát triển, bao gồm nghiên cứu cơ bản;
- Bảo lãnh mua hàng thông qua chính sách mua sắm của Chính phủ;
- Bảo lãnh tài chính để các công ty khởi nghiệp có thể vay vốn ngân hàng hoặc đầu tư tư nhân;

- Dịch vụ tư vấn/hỗ trợ;
- Bảo lãnh tín dụng xuất khẩu;
- Đầu tư vào kết cấu hạ tầng.

Do đó, có nhiều công cụ tiềm ẩn của chính sách công nghiệp thiếu quyền sở hữu và quản lý công. Nhưng nó không phải là một chiến lược hoặc chính sách thử nghiệm chính thức trừ khi nó được chủ ý, với sự chú ý đến những ngành phục vụ nhu cầu xã hội quan trọng (chẳng hạn như giảm khí thải CO<sub>2</sub> hoặc giải quyết thách thức chăm sóc dân số già), dẫu đầu biên giới của một công nghệ mới (chẳng hạn như AI hoặc xe tự hành), hoặc xây dựng dựa trên một trong những nguồn lợi thế so sánh quốc gia lịch sử của đất nước. Ngược lại, khi các công cụ này được sử dụng mà không có một chiến lược có mục đích, chúng rất có thể đang lãng phí tiền của người nộp thuế.

Vương quốc Anh, giống như nhiều quốc gia khác, đã sử dụng kết hợp tất cả các loại chính sách này một cách đặc biệt. Đôi khi chúng giống như một chính sách công nghiệp cho một lĩnh vực cụ thể mặc dù chưa bao giờ được mô tả như vậy. Một ví dụ về dược phẩm. Chính phủ hỗ trợ lĩnh vực này thông qua việc tài trợ cho các nghiên cứu y học cơ bản và là người mua lớn các sản phẩm của mình thông qua Dịch vụ Y tế Quốc gia. Vào năm 2013, Vương quốc Anh đã đưa ra một biện pháp giảm thuế được gọi là hộp sáng chế, giảm mạnh suất thuế doanh nghiệp đối với thu nhập có được từ các bằng sáng chế; chính sách này cũng được áp dụng ở một số quốc gia châu Âu khác. Ở Vương quốc Anh, nước này gần như hoàn toàn ủng hộ lĩnh vực dược phẩm, và vào thời điểm đó, nhằm ngăn chặn các công ty dược phẩm lớn chuyển công việc nghiên cứu ra nước ngoài.

Một người hưởng lợi khác từ chính sách công nghiệp ngẫu nhiên của nước Anh là lĩnh vực tài chính, được ưa chuộng bởi việc bãi bỏ quy định và đầu tư đáng kể vào kết cấu hạ tầng (đường sắt nhẹ và sân bay) phục vụ thành phố London và Trung tâm thương mại Canary Wharf, các khu tài chính của London.

Thật không may, khi đất nước có một chính sách công nghiệp rõ ràng, nó thường đi sai. Ví dụ, nước Anh đi tiên phong trong lĩnh vực điện hạt nhân thương mại. Nhưng nó đã chọn kiểu lò phản ứng (AGRs) mà không quốc gia nào khác lựa chọn, vì vậy nó không thể tận dụng lợi thế của việc xuất khẩu các sản phẩm hoặc bí quyết sang các nước khác. Khi vận hành trở lại các lò phản ứng vào năm 1978, Chính phủ đã làm mọi thứ trở nên tồi tệ hơn bằng cách đưa ra thêm hai lò AGRs nhưng nói rằng sau đó sẽ chuyển sang các lò phản ứng nước nhẹ đang được sử dụng rộng rãi ở Hoa Kỳ và các nơi khác. Điều này tạo ra sự không chắc chắn về công nghệ trong ngành. Và đây chỉ là một ví dụ về sự thất bại trong chính sách của Chính phủ. Một số lỗi còn đáng xấu hổ hơn, chẳng hạn như khoản đầu tư hơn 100 triệu USD vào chiếc ôtô cùng tên của John DeLorean, một chiếc xe ôtô tương lai chỉ từng được sử dụng trong bộ phim *Trở về tương lai* (*Back to the Future*), và người sáng lập cuối cùng đã bị FBI bắt giữ vì tội danh liên quan đến ma túy bất hợp pháp (sau đó anh ta được trả án). Công ty DeLorean ban đầu bị phá sản vào năm 1982. Chính sách công nghiệp chính của Anh đổi mới với mọi thứ, do đó đường như đang cứu trợ các công ty quan trọng nhưng đang gặp khó khăn, hoặc không ủng hộ, cuối cùng sẽ thất bại.

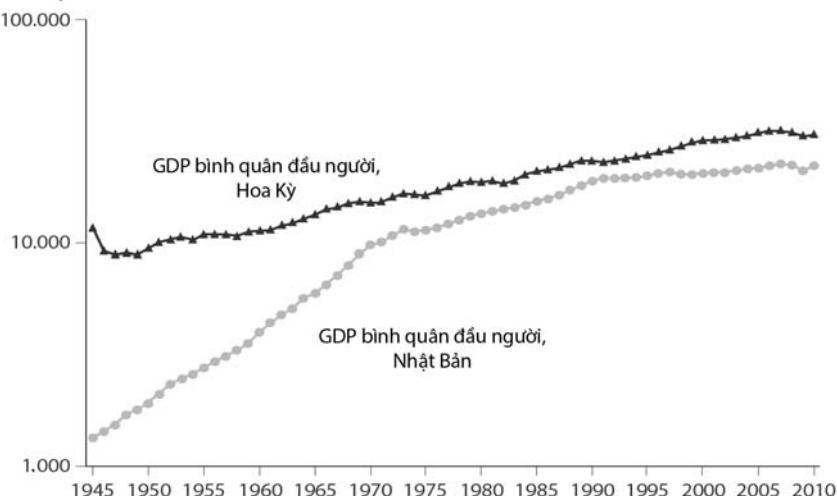
Ngược lại, các nước châu Âu khác vẫn cam kết với các chính sách công nghiệp, mặc dù những chính sách này đã thay đổi theo thời gian. Ví dụ, ở Pháp, hỗ trợ dựa trên lĩnh vực sau chiến tranh cho các ngành quan trọng như sản xuất ôtô và các lĩnh vực công nghệ hàng đầu như điện hạt nhân, hàng không và viễn thông đã phát triển thành một chính sách hỗ trợ “theo chiều ngang” hơn là đổi mới. Như đã lưu ý ở trên, Pháp là một nước nhiệt tình tư nhân hóa các công ty độc quyền công trước đây; trọng tâm của chính sách của Chính phủ đã chuyển sang khuyến khích nghiên cứu và doanh nghiệp, thường ở những địa điểm được tạo ra đặc biệt, *pôle de compétitivité*. Pháp cũng đã tạo ra một Cơ quan Nghiên cứu Quốc gia (ANR) mới theo mô hình Quỹ Khoa học Quốc gia ở Hoa Kỳ. Nhật Bản là một quốc gia khác được chú ý về vai trò của một chính sách công nghiệp rõ ràng trong thành công sau chiến tranh (Hộp 3.8).

### Hộp 3.8. Chính sách công nghiệp ở Nhật Bản

Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các Chính phủ Nhật Bản đã thực hiện chính sách công nghiệp rõ ràng thông qua các cơ quan trung ương, bao gồm Bộ Công nghiệp và Thương mại Quốc tế (MITI) nổi tiếng (được thay thế từ năm 2001 bởi Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp). Sau thất bại trong thời chiến, GDP của Nhật Bản chỉ bằng một nửa mức trước chiến tranh và dưới sự chiếm đóng của Hoa Kỳ, Nhật Bản có một nền kinh tế kế hoạch. Quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường bắt đầu vào năm 1949 nhưng với một loạt các chính sách nhằm tạo điều kiện cho đất nước thành công trong các ngành công nghiệp mới, đặc biệt là thông qua xuất khẩu. Các khoản này bao gồm các khoản cho vay dành cho

các nhà xuất khẩu, giảm thuế để đầu tư vào thiết bị mới và trợ cấp cho nghiên cứu và phát triển. Trong hơn hai thập kỷ, nền kinh tế phát triển nhanh chóng, đặc biệt trong các lĩnh vực chiến lược như máy tính và ôtô, và các nhà xuất khẩu Nhật Bản đã rất thành công. Nước này đã gần như bắt kịp về năng suất với Hoa Kỳ. Tuy nhiên, những năm 1980 đã gây ra sự chỉ trích dữ dội đối với các chính sách của Nhật Bản từ Hoa Kỳ do thặng dư thương mại lớn của Nhật Bản. Sau đó, sự sụp đổ của bong bóng tài sản khổng lồ năm 1991 kéo theo một thời gian dài chậm hoặc không tăng trưởng. Trong giai đoạn sau, chính sách công nghiệp chuyển sang nhấn mạnh cải cách kinh tế "cơ cấu" để tự do hóa tài chính và việc làm, và tập trung vào hỗ trợ các cụm công nghiệp để thúc đẩy tăng trưởng khu vực. Tuy nhiên, mặc dù nội dung của các chính sách đã thay đổi đáng kể theo thời gian để đáp ứng với những thay đổi của nền kinh tế, các nhiệm kỳ liên tiếp của Chính phủ Nhật Bản đã chia sẻ cam kết có chính sách công nghiệp.

Đôla Gheary Khamis, 1990



GDP bình quân đầu người, Hoa Kỳ so sánh với Nhật Bản.

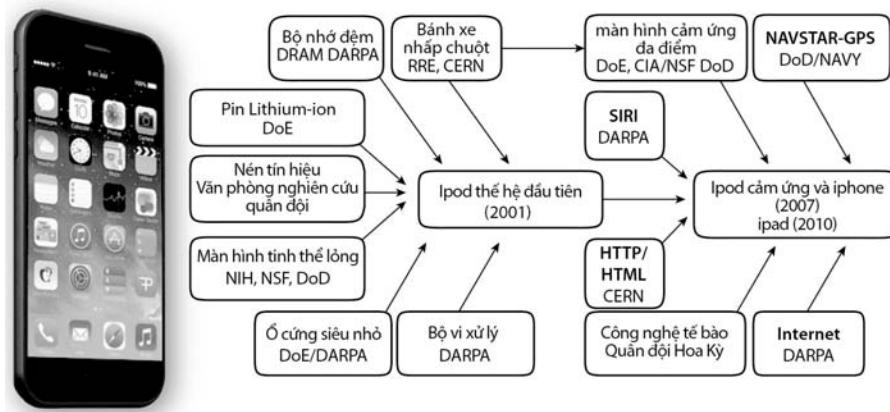
Nguồn: Cơ sở dữ liệu Dự án Maddison Project Database.

Hoa Kỳ cũng đưa ra một ví dụ về một chính sách công nghiệp rất thành công, mặc dù nó hầu như không được thảo luận trong các thuật ngữ đó. Thông qua hai cơ chế - tài trợ cho nghiên cứu cơ bản về công nghệ, y học và ngân sách nghiên cứu và mua sắm quốc phòng - Hoa Kỳ đã đảm bảo rằng các doanh nghiệp của mình là những người dẫn đầu thế giới trong một số công nghệ cơ bản, chẳng hạn như di truyền học, công nghệ kỹ thuật số và người máy (Robot). Ví dụ, nghiên cứu do quân đội Hoa Kỳ tài trợ đã tạo ra phần lớn cấu trúc cơ bản của internet và hệ thống định vị toàn cầu (GPS); cả thế giới hiện được hưởng lợi, nhưng sau khi các công ty Mỹ dẫn đầu không thể đánh bại. Mariana Mazzucato đã nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hỗ trợ của Chính phủ Hoa Kỳ đối với sự thành công của các công ty công nghệ lớn của Mỹ, chẳng hạn như Apple (Hình 3.5), cùng với doanh nghiệp tư nhân. Gần đây hơn, nguồn tài trợ từ các Viện Y tế Quốc gia đã giúp dẫn đến những khám phá cơ bản về gen và phát triển mạnh lĩnh vực công nghệ sinh học thương mại. Nhà nước và thị trường đã cùng nhau chuyển giao những đổi mới này. Cũng như với các hình thức can thiệp khác của Nhà nước, chẳng hạn như quốc hữu hóa và tư nhân hóa, cả lý thuyết và thực tiễn của chính sách công nghiệp đã thấy chiêu lên và chiêu xuống. Đây là một trong nhiều lĩnh vực của chính sách kinh tế mà không có ranh giới nào là đúng cho mọi thời đại hoặc không liên quan đến các phán quyết chính trị hoặc xã hội, vì có cả ưu và nhược điểm (Bảng 3.4).

Chấp nhận rằng, chính sách công nghiệp có thể và cần giải quyết những thất bại nghiêm trọng trên thị trường, làm

thế nào để tránh được những thất bại trong quá khứ của chính phủ? Ngoài một số biện pháp bảo vệ rõ ràng như đưa các kỹ năng cần thiết vào chính phủ (bí quyết công nghệ, kỹ năng mua sắm), hai nguyên tắc chính.

### Điều gì khiến iphone trở nên thông minh như vậy?



**Hình 3.5. Đóng góp của tài trợ do Chính phủ tài trợ cho các sản phẩm hàng đầu của Apple**

*Nguồn: Mariana Mazzucato, *The Entreprenesurial State*.*

Một là để đảm bảo luật cạnh tranh quy định sự hỗ trợ của Nhà nước đối với các doanh nghiệp lớn trừ những trường hợp được xác định rõ ràng; ở châu Âu, EU thực thi điều này thông qua các quy tắc Viện trợ của Nhà nước. Ví dụ, hỗ trợ tài chính của chính phủ cho một công ty nên được cung cấp với các điều khoản tương tự như một khoản vay thương mại. Loại chính sách này sẽ khiến các Chính phủ Anh trong những năm 1970 không thể ném tiền của người đóng thuế vào các công ty được quản lý tồi, hoạt động kém

hiệu quả trong những ngành mà đất nước không thể cạnh tranh trên trường quốc tế. Chính sách cạnh tranh cũng phải đảm bảo rằng các công ty tư nhân mới luôn có thể tham gia thị trường và phát triển, nếu họ có một công nghệ mới thậm chí tốt hơn. Họ cần có khả năng cạnh tranh tốt hơn tại sao không phải là các đối thủ được Chính phủ hậu thuẫn nếu họ có công nghệ tốt hơn hoặc cách sản xuất thứ gì đó hiệu quả hơn.

**Bảng 3.4. Ưu và nhược điểm của chính sách công nghiệp**

Lập luận ủng hộ	Lập luận chống lại
Nhà nước luôn tham gia vào các công nghệ mới đáng kể bởi vì những bất ổn và cần có sự phối hợp (ví dụ, trong việc thiết lập các tiêu chuẩn kỹ thuật).	Nhiều công nghệ mới được đưa ra thị trường mà không có sự trợ giúp của Chính phủ.
Chính phủ phải tài trợ cho những nghiên cứu cơ bản, những kỹ năng quan trọng; khu vực tư nhân sẽ cung cấp ít hàng hóa công cộng. Có những thị trường còn thiếu đáng kể, những khoảng trống trong quá trình hình thành và hàng hóa công cộng.	Các chính phủ sẽ lãng phí tiền bạc vào những ý tưởng không dẫn đến những đổi mới thiết thực, hoặc vào những công việc kinh doanh thất bại.
Chính phủ có ảnh hưởng đến nền kinh tế để đảm bảo chúng phục vụ các mục tiêu chiến lược hoặc ít nhất là được tham gia?	Có quá nhiều ví dụ về sự thiếu năng lực của Chính phủ trong các chính sách công nghiệp trong quá khứ; các quan chức không hiểu rõ hơn các doanh nhân.

Nguyên tắc thứ hai là tập trung chính sách công nghiệp chủ yếu vào việc cung cấp hàng hóa công cộng (nghiên cứu, giáo dục và đào tạo, kết cấu hạ tầng) và vào vai trò điều phối của chính phủ. Nói cách khác, chính sách cần giải quyết những thất bại cụ thể của thị trường do cung cấp ít hàng hóa công cộng, chẳng hạn như nghiên cứu cơ bản, sự bất cân xứng về thông tin và thị trường không đầy đủ như trong trường hợp sản phẩm mới. Mặc dù đôi khi miễn giảm thuế hoặc trợ cấp có thể là lựa chọn chính sách đúng đắn, nhưng khi có tiền, các doanh nghiệp sẽ chuyển hướng sang cố gắng vận động để có được nó với chi phí của các nhà thầu khác; nhưng sự phát triển và tăng trưởng trong nền kinh tế có nhiều khả năng đến từ sự đồng bộ của nỗ lực của tất cả mọi người, trong cả khu vực công và tư, xung quanh các mục tiêu chung.

## Kết luận

Chương này đã mô tả sự tăng giảm đều đặn vai trò của các chính phủ trong sản xuất, thông qua quyền sở hữu và quản lý các ngành công nghiệp nhất định, thông qua điều tiết của các ngành chính - các tiện ích chính là công ty độc quyền tự nhiên - khi chúng thuộc sở hữu tư nhân và thông qua các chính sách khuyến khích đổi mới và sự phát triển của các ngành công nghiệp dẫn đầu hoặc được cho là mang tính chiến lược cho quốc gia hoặc các lý do khác. Khi lý thuyết và thực tiễn thay đổi quá nhiều theo thời gian và giữa các quốc gia, đó là một dấu hiệu rõ ràng cho thấy rằng, không thể tránh khỏi những tình huống khó xử hoặc đánh đổi, và không có giải pháp chính sách nào phù hợp cho mọi lúc và mọi nơi.

## Đọc thêm

### *Tài liệu chuyên môn*

J.-J. Laffont and J. Tirole (1993), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, MIT Press.

J. Sutton, (2007), “Market Structure: Theory and Evidence”, chapter 35 in Handbook of Industrial Organization, Volume 3, eds. M. Armstrong and R. Porter, North-Holland.

### *Kinh điển*

Alfred Kahn (1970), The Economics of Regulation: Volume 1-Economic Principles, John Wiley.

Martin L. Weitzman (1974), “Prices vs. Quantities”, Review of Economic Studies 41, no. 4 (October): 477-491, <http://www.jstor.org/stable/12296698>. Nationalization and Privatization.

### *Quốc hữu hóa và tư nhân hóa*

Alfred Kahn (1970), The Economics of Regulation: Volume 1-Economic Principles, John Wiley.

Martin L. Weitzman (1974), “Prices vs. Quantities”, Review of Economic Studies 41, no. 4 (October): 477-491, <http://www.jstor.org/stable/12296698>. Nationalization and Privatization

B. Borlotti (2011), “Privatisation in Western Europe-Trends and Issues”, Policy 27, no. 4: 517-535, [policydialogue.org/files/publications/Privatization\\_Bortolotti.pdf](http://policydialogue.org/files/publications/Privatization_Bortolotti.pdf).

Dieter Helm (2011), “The Sustainable Borders of the State”, Oxford Review of Economic Policy 27, no, 4: 517-535. John Kay (2002), “20 Years of Privatisation”, Prospect (June), <http://www.johnkay.com/2002/06/01/twenty-years-of-privatisation>.

J. Kay and D. Thompson (1986), “Privatisation: A Policy in Search of a Rationale”, Economic Journal 96, no. 381:18-32.

- W. Megginson and J. Netter (2001), “From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization”, Journal of Economic Literature (June): 321-389,
- A. Shleifer (1998), “State versus Private Ownership”, Journal of Economic Perspectives 12, no. 4:133-150, [http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/state\\_vs\\_private.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/state_vs_private.pdf).

### *Điều tiết độc quyền tự nhiên*

Stephen Littlechild (2003), “Reflections on Incentive Regulation”, Review of Network Economics 2, no. 4.

Jeff Makholm, Laura Olive, and Max Luke (2018), “Incentive Regulation in the United States: Current Trends and a Look Back”, NERA, [https://www.nera.com/content/dam/nera/upload/DES\\_Incentive\\_Regulation\\_PBR\\_0818.pdf](https://www.nera.com/content/dam/nera/upload/DES_Incentive_Regulation_PBR_0818.pdf).

### *Chính sách công nghiệp*

Mariana Mazzucato (2016), “From Market Fixing to Market-Creating: A New Framework for Innovation Policy”, Industry and Innovation 23, no. 2.

Alberto Mingardi (2015), “A Critique of Mazzucato's Entrepreneurial State”, Cato Journal (Fall), <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/Iserials/files/cato-journal/2015/9/cj-v35n3-7.pdf>.

Geoffrey Owen (2012), “Industrial Policy in Europe since the Second World War: What Has Been Learnt?”, LSE Occasional Paper (February), <http://eprints.lse.ac.uk/41902/>.

Dani Rodrik (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, KSG Working Paper No. RWP04-047 (November).

Joe Studwell (2013), How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region, Grove Press.

## CHƯƠNG 4

# Lựa chọn tập thể

Trái với cách thức thường cạnh tranh với nhau, thị trường và nhà nước không phải là những cách tổ chức nền kinh tế loại trừ lẫn nhau. Các chương trước đã bàn về sự cần thiết phải có cả thị trường cạnh tranh và sự can thiệp của chính phủ dưới hình thức điều tiết, sản xuất hay điều phối các hoạt động. Cả thị trường và nhà nước đều không phải là những phạm trù có tính toàn diện. Chương này nghiên cứu những loại hình khác của thể chế kinh tế để tổ chức hành động tập thể và tìm hiểu tại sao những lựa chọn thay thế này có thể phù hợp đến đặc biệt khi có sự xuất hiện của các ngoại tác và hàng hóa công cộng.

Những hình thức tổ chức hoạt động kinh tế lựa chọn thay thế này cũng nêu bật tầm quan trọng của các khía cạnh xã hội của nền kinh tế. Vốn xã hội hay lòng tin quan trọng đối với việc tăng khả năng thành công của mọi cơ chế cung cấp hàng hóa công cộng hay quản lý tài nguyên chung, bởi vì nó làm giảm mức độ của tình trạng hưởng lợi miễn phí. Các chuẩn mực và ảnh hưởng xã hội tác động tới sở thích của mọi người, đôi khi theo những cách tích cực (như là giảm tình trạng hút thuốc lá hay là lan truyền sự đổi mới, sáng tạo) và đôi khi còn theo cả những cách tiêu cực (như là lạm sóng tội

*phạm hay tình trạng “chạy đua vũ trang” với những người hay phát tín hiệu về địa vị xã hội của mình thông qua chi tiêu dành cho các hàng hóa xa xỉ). Cuối cùng, tất cả các cơ chế phân bổ - thị trường, nhà nước và cộng đồng - cần phải công bằng nếu đó là những cơ chế hợp pháp và do đó có hiệu quả; đôi khi mọi người còn ưu tiên cho sự công bằng hơn cả hiệu quả kinh tế - xã hội.*

Chương này bắt đầu với *Bi kịch của tài nguyên chung* - cụm từ thường được áp dụng cụ thể cho các vấn đề về môi trường song lại được áp dụng rộng rãi hơn trong nền kinh tế hiện đại, vốn được đặc trưng bởi những thứ có thể được xem là một tài nguyên số chung. Garrett Hardin, nhà sinh thái học, tác giả của cụm từ nổi tiếng trên, đã tin rằng sở hữu tư nhân và sự điều tiết của nhà nước là những giải pháp loại trừ lẫn nhau đối với vấn đề này; tuy nhiên Chương này giới thiệu công trình của Elinor Ostrom, cho thấy rằng trên thực tế các tổ chức tập thể phi nhà nước có thể là một cách quản lý tài nguyên chung và các ngoại tác hiệu quả hơn các chính sách của chính phủ hay các giải pháp thị trường. Elinor Ostrom đã thiết lập các nguyên tắc thiết kế chỉ ra thời điểm nào tự quản lý tập thể có khả năng mang lại những kết quả hiệu quả. Khi nào tổ chức tự quản kiểu này, không phải là các quyết định thị trường đã bị cá nhân hóa, mà cũng không phải là sự can thiệp của chính phủ, có thể hoạt động? Liệu có quy mô khả thi tối đa không? Những loại công nghệ sản xuất hay những bối cảnh kinh tế nào khiến nó ít nhiều có khả năng hoạt động?

Chương này cũng bàn về sự cần thiết của các chuẩn mực xã hội và lòng tin để mọi hình thức tổ chức tập thể hoạt

động hiệu quả, dù đó là chính phủ, thị trường hay nhân dân cùng nhau tổ chức các thể chế kinh tế và xã hội. Chương này xem xét *vốn xã hội* và các ảnh hưởng xã hội khác đối với sở thích, chẳng hạn như “Từ bỏ, kiến nghị, và lòng trung thành” của Albert Hirschman, và *hàng hóa có địa vị*. Bài học rút ra từ Chương này là vượt qua được sự chia tách giữa thị trường và nhà nước mới mở ra được con đường đến với những lựa chọn chính sách phong phú hơn để cải thiện phúc lợi xã hội.

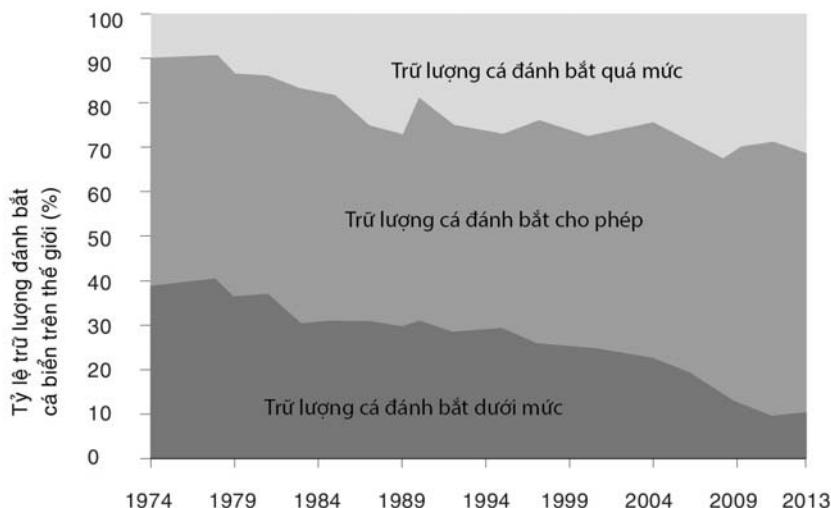
## **Bi kịch của tài nguyên chung**

Bài báo đăng trên tạp chí *Science* vào năm 1968 của Garrett Hardin về bi kịch của tài nguyên chung đã có những ảnh hưởng hết sức sâu sắc. Trong khi Adam Smith phác họa một bức tranh về những lựa chọn cá nhân tư lợi, cô lập kết hợp với việc đưa ra những kết quả xã hội mong đợi, thì Hardin lại đưa ra những lập luận đối lập: những lựa chọn cá nhân hợp lý kéo theo một chi phí xã hội lớn. Vấn đề mà Hardin chuẩn đoán là các tài nguyên chung sẽ bị sử dụng quá mức bởi vì các quyết định cá nhân hợp lý áp đặt một mức phí tổn ngoại bộ. Nếu một người nông dân chăn thả đàn bò của anh ta trên một đồng cỏ chung. Đàn bò ăn cỏ thoái mái mà người nông dân không phải mất một khoản chi phí nào, nhưng như vậy thì đàn bò của những người nông dân khác sẽ không còn nhiều cỏ để ăn; tuy nhiên chẳng có lý do gì khiến những người nông dân phải bỏ qua những lợi ích miễn phí khi mà những người nông dân khác vẫn đang chăn thả gia súc của mình trên cánh đồng chung. Hậu quả là dẫn tới tình

trạng chăn thả quá mức. Chi phí cá nhân nhỏ hơn lợi ích cá nhân, thế nhưng chi phí xã hội lại vượt quá tổng lợi ích của tất cả các cá nhân này cộng lại. Hiện tượng không quan tâm tới tài nguyên chung tương tự cũng có thể gặp phải trong nhiều bối cảnh, từ những khu vườn chung tại các khu nhà ở nơi chẳng ai bận tâm tới việc nhặt rác, tình trạng đánh bắt cá quá mức ở đại dương, chăn thả quá mức... thu hút sự chú ý của mọi người.

Bài báo của Hardin đã giáng một đòn như sét đánh vào cuộc tranh luận về môi trường, khiến cho những người từng trải phải kết luận rằng tài nguyên thiên nhiên không thể an toàn mà phó mặc cho thị trường được. Vì nó đã xác định một hiện tượng có vẻ như phổ biến. Trữ lượng cá ở đại dương đã bị khai thác đến cạn kiệt nghiêm trọng vào cuối những năm 1960; từ cuối những năm 1970, ngày càng có nhiều quốc gia đòi hỏi quyền được đánh bắt cá ở phạm vi 200 dặm tính từ bờ biển của họ (thay vì 3 dặm như trước đây), và các hệ thống hạn ngạch đã được áp dụng ở một số nơi trên thế giới - thường gây ra những điều hết sức chua sót khi mà thói quen đánh bắt cá truyền thống đã bị lãng quên - nhưng vẫn không đủ để ngăn chặn được sự cạn kiệt của trữ lượng cá do tình trạng đánh bắt cá quá mức (Hình 4.1). Những vùng rừng rộng lớn đã biến mất ở những khu vực chẳng hạn như Amazon do sự khai thác quá mức các vùng đất chung và vùng đất thuộc sở hữu tư thông qua hành vi khai thác gỗ. Có lẽ ví dụ ý nghĩa nhất chính là bầu khí quyển của trái đất nơi mà mọi người đã thả vào đó nào là khí nhà kính, rồi các chất gây ô nhiễm, phần lớn chẳng phải mất một xu nào. Tương tự như vậy, nhiều rác thải đổ ra đại dương, từ nước thải chưa

qua xử lý đến rác thải nhựa, với những hậu quả ngày càng tàn phá đời sống của các sinh vật biển.



**Hình 4.1. Trữ lượng cá toàn cầu, giai đoạn 1974-2013**

*Nguồn:* World Bank Group, “The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24056>.

Chính bản thân Hardin đã lập luận rằng, có hai giải pháp tương phản nhau đối với vấn đề bi kịch của tài nguyên chung. Một là nhượng lại cho phía tư nhân quyền tài sản đối với các tài nguyên chung. Do vậy, ngoại tác sẽ được “chủ quan hóa” theo cách mà Ronald Coase đã từng chỉ ra (xem Chương 1), và thị trường có thể vận hành để phân phối các kết quả hiệu quả (Hộp 4.1). (Mặc dù vẫn phải nhắc lại rằng tư tưởng về việc thị trường - này - hay bất kỳ thị trường nào khác là “tự do” là sai, vì nhà nước xác định và chuyển nhượng các quyền tài sản và thực thi các quyền đó thông qua

hệ thống tư pháp). Ngay cả khi vẫn còn những phí tổn ngoại bộ, chẳng hạn như đàn bò lang thang trên khu đất của những người khác, thì những giao dịch Coaseian giữa các cá nhân hay thông qua hệ thống pháp lý, về nguyên tắc, đều giải quyết được những xung đột lợi ích.

Tuy nhiên, tạo quyền sở hữu tư nhân có thể gây tranh cãi, và hơn thế nữa, hiến pháp của một số quốc gia (như Iceland và Ecuador) đã bác bỏ quyền sở hữu tư nhân đối với tài nguyên thiên nhiên. Hardin đã nghĩ rằng, giải pháp thay thế duy nhất là giao cho một cơ quan công quyền xác định các quy tắc sử dụng hay điều chỉnh việc tiếp cận các tài nguyên chung. Có một số cách tiềm năng để làm điều này:

- Đấu giá các quyền tiếp cận thông qua giấy phép để tạo các quyền sở hữu tư nhân tạm thời (được sử dụng ở nhiều quốc gia đối với tài nguyên phổ vô tuyến chung là một ví dụ, nơi việc sử dụng một phần của phổ có thể gây nhiễu cho các dải băng lân cận nếu không được kiểm soát);
- Cấp quyền tiếp cận dựa trên một số nguyên tắc khác, chẳng hạn như công lao hay truyền thống, hoặc là thành viên của một nhóm được hưởng ân huệ (chẳng hạn như nhiều quốc gia đã từng cấp quyền đánh bắt cá truyền thống);
- Cấp quyền tiếp cận bằng vé số; hoặc
- Thiết lập hệ thống xếp hàng (các hợp đồng cho thuê những mảnh đất nhỏ thường được chính quyền địa phương phân bổ theo cách này, giống như khi tiếp cận Dịch vụ Y tế Quốc gia không định giá của Vương quốc Anh).

#### Hộp 4.1. Sức mạnh của thị trường trong việc bảo vệ các tài nguyên chung

Quan điểm sử dụng các quyền tài sản tư nhân và thị trường để cải thiện tính hiệu quả và sửa chữa các ngoại tác còn gây nhiều tranh cãi giữa những người tham gia các chiến dịch về môi trường nói riêng. Trong lịch sử, việc áp dụng các quyền tài sản đối với đất đai chung trước đây liên quan tới hành vi tước đoạt quyền lực, thường bằng bạo lực, như trong Phong trào cấm rào ở Anh (English Enclosure Movement) hồi thế kỷ XVIII, hay ở các vùng đồng bằng của miền Tây nước Mỹ hồi thế kỷ XIX (được hỗ trợ rất nhiều bởi phát minh ra dây thép gai). Tuy nhiên, chuyển nhượng quyền tài sản có thể là một cách tiếp cận mạnh mẽ.

Một ví dụ liên quan tới trợ cấp (Pigou) và giảm thuế được đưa vào áp dụng ở Costa Rica năm 1990 để trả cho các chủ sở hữu đất tư nhân nhằm mục đích quản lý đất đai của họ như quản lý các khu rừng nhiệt đới chứ không phải để sử dụng chúng vì các mục đích thương mại. Kể từ đó, tỷ lệ diện tích đất nước được che phủ bởi rừng nhiệt đới tăng lên đáng kể (từ 1/5 lên trên 1/2) và các khoản thu nhập tăng thêm từ ngành du lịch một phần sẽ được sử dụng để chi trả cho trợ cấp. Các cơ chế chi trả tương tự đối với các dịch vụ hệ sinh thái cũng được áp dụng ở nhiều quốc gia, gồm có Trung Quốc với cơ chế chuyển đổi đất nông nghiệp thành đồng cỏ hoặc rừng, ở Việt Nam là sử dụng công nghiệp thủy điện để thúc đẩy nước sạch, ở Ôxtrâylia khôi phục các loại cây bụi tự nhiên, và ở Hoa Kỳ là giảm ô nhiễm ở Catskills để lưu vực sông tiếp tục cung cấp nước sạch.

I. Porras, D. N. Barton, M. Miranda, and A. Chacón-Cascante (2013), “Learning from 20 Years of Payments for Ecosystem Services in Costa Rica”, International Institute for Environment and Development.

Một trong những ví dụ được nêu trong bài báo của Hardin cho thấy, ông đã phát hiện ra tính logic của thị

trường mới là hấp dẫn nhất - thực sự thì ông đã ám chỉ những nỗ lực để quản lý tài nguyên chung như là “chủ nghĩa xã hội” với một số hoài nghi. Ông chỉ trích chính quyền địa phương đã biến bãi đậu xe ôtô trở thành “tài nguyên chung” miễn phí vào dịp lễ Giáng sinh thay vì phải thu phí như đối với tài nguyên khan hiếm. Ông lập luận rằng, hành động tỏ ra thiện chí này chính xác là sự đối lập với những gì đáng lẽ ra phải làm, vì nó sẽ khiến cho tình trạng tắc nghẽn trở nên trầm trọng hơn - tắc nghẽn nhiều hơn và sử dụng quá mức các chỗ đậu xe chung ở trung tâm thị trấn. Thay vì đó, lẽ ra nên tăng cường thu phí các bãi đậu xe ôtô. Nếu không làm được điều này, nên sử dụng một số phương sách chia suất, chẳng hạn như những quy tắc mà nhiều thành phố đưa ra khi ô nhiễm nghiêm trọng. Ví dụ, các thành phố từ Paris tới New Delhi sử dụng cơ chế cho phép mọi người chỉ được lái xe cách ngày, tùy thuộc vào số xe hay biển số xe của họ.

**Bảng 4.1. Phân loại hàng hóa**

<i>Dễ dàng loại trừ những kẻ ăn không?</i>			
	DỄ	KHÓ	
Tính đối thủ trong tiêu dùng?	Nhiều	Hàng hóa tư nhân (ví dụ: quần áo, ôtô)	Tài nguyên chung (ví dụ: cá ngoài đại dương)
	Không nhiều	Hàng hóa câu lạc bộ hay hàng hóa thu phí (ví dụ: truyền hình trả tiền)	Hàng hóa công cộng (ví dụ: quốc phòng)

Nếu hàng hóa được xem xét theo hai khía cạnh - chúng là đối thủ trong tiêu dùng hay không (Giả định 8, Hộp 1.4) và loại trừ tình trạng hưởng lợi miễn phí dễ hay khó (điều này phụ thuộc vào các đặc điểm vật lý và kỹ thuật) - hàng hóa có thể được phân loại như trong Bảng 4.1. Các chương trước đã xét tới hai loại hàng hóa là hàng hóa tư nhân thuần túy và hàng hóa công cộng thuần túy, thể hiện ở các góc phần tư trên cùng bên trái và góc phần tư dưới cùng bên phải của Bảng 4.1. Bi kịch của tài nguyên chung đưa thêm loại hàng hóa chung, thể hiện ở góc phần tư trên cùng bên phải của Bảng 4.1. Có sự cạnh tranh về tiêu dùng giữa những hàng hóa loại này (nếu con bò của tôi mà ăn hết cỏ thì con bò của anh chẳng thể có cỏ mà ăn), nhưng loại trừ tình trạng hưởng lợi miễn phí là khó. Cái khó có thể là do đặc điểm pháp lý chứ không phải là do đặc điểm kỹ thuật hay vật lý: các khu đất chung có diện tích nhỏ thường có những bức tường hay hàng rào được xây quanh chúng rất dễ dàng, thế nhưng các quyền pháp lý truyền thống giữ những khu đất đó cho mục đích sử dụng tập thể. Để rào những khu đất chung có diện tích rộng còn khó khăn hơn cho tới khi dây thép gai được phát minh vào những năm 1860. Góc phần tư dưới cùng bên trái của Bảng 4.1 trình bày những thứ thường được gọi là *hàng hóa câu lạc bộ* (*club goods*) hay *hàng hóa thu phí* (*toll goods*) - chúng là những hàng hóa công cộng không có tính cạnh tranh song có thể loại trừ tình trạng ăn không. Điều này cũng có thể phụ thuộc vào truyền thống hoặc công nghệ. Chương 1 đã bàn luận tới vấn đề liệu ngọn hải đăng có phải là hàng hóa công cộng thật sự hay không, vì việc tàu thuyền không được phép cập cảng nếu không nộp phí; các chương trình truyền hình đã từng là hàng hóa công cộng vừa không

có tính cạnh tranh, vừa không có tính loại trừ cho đến khi công nghệ mã hóa kỹ thuật số được phát minh.

## **Được quản lý, không bi kịch, tài nguyên chung**

Hardin dường như đã nhận ra và phân tích được vấn đề phổ biến của sử dụng quá mức tài nguyên thiên nhiên. Tuy nhiên, dù cho trữ lượng cá đã bị đánh bắt cạn kiệt và đất đai đã bị chăn thả quá mức, cũng có nhiều ví dụ cho thấy mọi người đã hợp tác để ngăn chặn tình trạng sử dụng quá mức tài nguyên thiên nhiên. Vừa tập hợp các ví dụ về quản lý tài nguyên chung, vừa phân tích các điều kiện cần để chúng thành công, đó chính là công trình của Elinor Ostrom, người phụ nữ duy nhất (cho đến nay) giành được giải Nobel về kinh tế. Hardin tập trung vào những hàng hóa không có tính đối thủ và sự tồn tại của các ngoại tác. Tuy nhiên, Hardin đã giả định rằng, mục đích của mọi người là tối đa hóa lợi ích cá nhân của mình (cho nên ông đã giả định A1, Hộp 1.4, được nêu bắt mặc dù chỉ trong ngắn hạn). Do đó, ông kết luận rằng, “chính phủ” - được giả định là sẽ đưa ra sự lựa chọn đúng đắn với tư cách là một nhà quy hoạch xã hội ôn hòa - thường sẽ phải đưa ra những quy tắc mang lại kết quả tối ưu. Trên thực tế, mọi người giao tiếp và hợp tác, có thể tạo ra và thực thi một loạt các quy tắc mà chẳng cần phải viện dẫn tới sự điều tiết chính thức của chính phủ một chút nào. Ostrom đã dẫn chứng nhiều ví dụ về sự điều tiết cộng đồng kiểu này thông qua hợp tác.

Những người đánh bắt tôm hùm ở Maine là một trong các ví dụ về loại hình tổ chức xã hội này mà Ostrom đã đưa ra. Đánh bắt quá mức có vẻ như là một trong những ví dụ rõ nhất về bi kịch của tài nguyên chung, và thậm chí là năm 1920,

nó còn dẫn tới sự cạn kiệt nghiêm trọng về số lượng tôm hùm ngoài khơi bờ biển Maine. Nhưng Ostrom đã phát hiện ra rằng, cộng đồng những người đánh bắt tôm hùm đã nghĩ ra một cách phân chia quyền tiếp cận những con tôm hùm săn có bằng cách phân bổ các khu vực cá nhân mà tại đó họ có thể đặt những cái giỏ đánh bắt tôm hùm của mình. Họ thực hiện một loạt các biện pháp trùng phạt xã hội ngày càng tăng đối với những cá nhân mà họ theo dõi thấy là đã đánh bắt nhiều hơn định mức được phép. Bước đầu tiên là thắt nơ trên những cái giỏ đánh bắt tôm hùm của người nào đánh bắt ngoài phạm vi cho phép, các bước tiếp sau đó là đến tận nơi để cảnh cáo, gây áp lực xã hội và bước cuối cùng là những người đánh bắt tôm hùm còn lại sẽ phá hủy những chiếc giỏ đánh bắt tôm của những người vi phạm.

Các quyền tiếp cận nước (water rights) từ California tới Tây Ban Nha và Nepal là trọng tâm đặc biệt khác trong nghiên cứu của Ostrom (cùng với Vincent Ostrom). Bà nhận thấy ở California vào những năm 1960 đã áp dụng hệ thống quản lý nước kiểu “đa trung tâm”, với sự “chắp vá” của các cơ quan công, tư và các tổ chức tập thể tham gia quản lý tiếp cận nguồn nước; hệ thống tồn tại cho đến khi rơi vào trạng thái bất ổn do nhu cầu tăng nhanh cùng với đó là các đợt hạn hán nghiêm trọng xảy ra trong những năm 1987-1991. Các nơi ở Tây Ban Nha áp dụng một bộ các quy tắc phức tạp được xây dựng và thực thi trong xã hội. Bộ quy tắc này có sự thay đổi giữa những năm hạn hán với những năm bình thường. Bộ quy tắc tồn tại trong 500 năm. Ở Nepal, đối với việc quản lý các loại đất đai nhất định thì các hệ thống do nông dân quản lý hoạt động thành công hơn những hệ thống do Chính phủ quản lý. Các khảo sát của Ostrom về các loại hình quy hoạch

khác nhau đối với lãnh thổ và khí hậu, vốn là nguyên nhân dẫn tới cân bằng cung cầu luôn thay đổi, đã đưa đến khái niệm về quy hoạch đa trung tâm, trong đó các kiểu tổ chức khác nhau - gia đình, mạng lưới, hiệp hội, các cơ quan hành chính, các hội đồng truyền thống - kết hợp với nhau theo những cách thức đôi khi phức tạp song thường được quy định rõ ràng để đưa ra và thực thi những quyết định về những gì sẽ xảy ra.

Nhin nhận sâu sắc mấu chốt trong công trình vừa quan trọng vừa sắc sảo của Ostrom chính là tồn tại nhiều loại thể chế, không chỉ có thị trường ("tự do" hoặc không tự do) và chính phủ. Oliver Williamson, người cùng nhận giải thưởng Nobel với Ostrom, đã quan sát những vấn đề tương tự đặt trong bối cảnh của các tổ chức kinh doanh khi họ là những cấu trúc thể chế thay thế sản xuất các hàng hóa tư nhân. Như đã lưu ý, lý thuyết kinh tế vi mô bắt đầu với một nhà sản xuất duy nhất, tuy nhiên một trong những bài viết nổi tiếng của Ronald Coase đã đặt câu hỏi tại sao các doanh nghiệp lại tồn tại nếu chúng ta nghĩ rằng thị trường hiệu quả hơn nhiều so với việc sử dụng các nguồn lực theo kế hoạch và được quản lý. Hơn nữa, Ostrom nhận thấy rằng những chi tiết về vấn đề bối cảnh, lịch sử và địa lý, đã nói lên rằng không có cách tiếp cận chung cho tất cả. Theo một cách nào đó, không nên ngạc nhiên khi tìm thấy những ví dụ cho thấy các thể chế phi thị trường và phi chính phủ phân bổ các nguồn lực hiệu quả. Cuối cùng thì Chương 1 đã mô tả một số ví dụ lịch sử về việc các nhóm tham gia cung cấp hàng hóa công cộng, chẳng hạn như các tổ chức chuyên thu phí cầu đường hay các cơ quan quản lý cảng. Các thành phố ở Anh thời Trung Cổ được các tập đoàn quản lý

(và thủ đô London cũng vậy). Nhiều thành phố khác trên khắp thế giới - ở Canada và Hoa Kỳ chẳng hạn - đều có các tập đoàn thành phố với nhiều hình thức pháp lý khác nhau tham gia quản lý các thành phố đó. Mãi cho tới thế kỷ XX, các tổ chức tôn giáo (chẳng hạn như các hội đồng giáo xứ ở Anh) mới có một vai trò kinh tế quan trọng, và ngày nay vẫn tiếp tục chứng tỏ được vai trò quan trọng của họ ở nhiều nơi trên thế giới. Một quốc gia có một chính phủ nhưng lại có nhiều loại hình thể chế, tất cả đều tham gia vào một số hoạt động quản trị.

Theo lối tư duy này, Ostrom đã nêu lên quan điểm của mình trong tác phẩm của bà có tựa đề *Governing of the Commons (Quản trị tài nguyên chung)*:

Cả những người theo chủ trương tập trung hóa và những người theo chủ trương tư nhân hóa thường xuyên ủng hộ các thể chế đã được lý tưởng hóa và được đơn giản hóa quá mức - nghịch lý thay, đó hầu như là các thể chế “phi thể chế”. Việc khẳng định rằng, sự điều tiết tập trung là cần thiết không nói lên điều gì về cách thức một cơ quan trung ương nên được thành lập, cơ quan đó nên có thẩm quyền gì, các giới hạn thẩm quyền của cơ quan đó nên được duy trì như thế nào, cách thức cơ quan đó thu thập thông tin, hay nên chọn lựa và thúc đẩy các cơ quan cấp dưới của cơ quan đó như thế nào để họ vận hành công việc của mình, và có nên nhờ một bên nào đó giám sát, khen thưởng và xử phạt sự thi hành công việc của các cơ quan cấp dưới đó không. Việc khẳng định rằng, áp đặt các quyền tài sản tư nhân là cần thiết không nói cho chúng ta biết điều gì về cách thức xác định nhóm các quyền đó, cách thức đo lường các thuộc tính khác nhau của hàng hóa có liên quan, ai là người sẽ trả các khoản

phí tổn do đã loại trừ những người không phải là chủ sở hữu khỏi quyền được tiếp cận, xung đột giữa các quyền sẽ được phân xử như thế nào, hoặc làm thế nào để tổ chức phần lợi ích đôi dư của những người có quyền trong chính bản thân hệ thống tài nguyên.

Thay vì các quyền tài sản kiểu “Được ăn cả, ngã về không” (anh được quyền sở hữu đất đai hoặc anh chẳng có quyền sở hữu nó), bà lập luận rằng có “những nhóm” quyền tài sản liên quan đến tài nguyên, bao gồm quyền tiếp cận chẳng hạn. Do đó, mặc dù có thể phải tốn một chút nỗ lực đấy, song có thể loại trừ được những cá nhân không chịu hợp tác khỏi việc sử dụng tài nguyên chung.

#### **Hộp 4.2. Tám nguyên tắc thiết kế của Ostrom**

*Ranh giới nhóm* phải rõ ràng và quy định ai được quyền làm gì.

Các trách nhiệm cá nhân phải *tỷ lệ thuận* với các lợi ích cá nhân.

*Giám sát* phải khả thi và không phức tạp.

Phải có *các cơ chế giải quyết xung đột*.

*Những người sử dụng* có trách nhiệm thiết lập các quy định, giám sát và thực thi.

*Các biện pháp xử phạt* nên bắt đầu nhẹ nhàng và *tăng dần mức độ cứng rắn*.

Các quyết định phải *hợp pháp* - những người sử dụng tham gia vào việc đưa ra các quyết định.

*Quyền được tổ chức* của cộng đồng phải được các chính quyền công nhận.

Phương pháp tiếp cận để quản lý tài nguyên này phức tạp hơn so với những phương pháp đối lập với nó là sở hữu tư

nhân/điều tiết của chính phủ, nhưng nó có thể thành công. Trên cơ sở của Lý thuyết trò chơi (về các trò chơi không hợp tác lặp đi lặp lại), Ostrom đã thiết lập các nguyên tắc thiết kế thành công một thể chế tập thể (phi nhà nước, phi thị trường). Những nguyên tắc này được liệt kê trong Hộp 4.2.

Sợi chỉ xuyên suốt các nguyên tắc này là tính hợp pháp, một khía cạnh không lấy gì làm nổi bật trong phân tích kinh tế thuần túy về các động cơ. Các thể chế phải được định hình và những người vận dụng chúng thực thi. Có một lý do cho thấy chúng có thể thành công khi các biện pháp can thiệp của chính phủ thất bại, đó là các quan chức chính phủ thường là những người ngoài cuộc, các quyết định của họ thiếu tính hợp pháp trong cộng đồng địa phương. Còn một lý do khác, được xác thực bởi nhiều công trình thực nghiệm trong phòng thí nghiệm, đó là mọi người có thể sẵn sàng chịu thiệt hại về mình để xử phạt những người vi phạm quy tắc. Điều thú vị là một số nguyên tắc thiết kế trong Hộp 4.2 đã loại trừ khả năng quản lý cộng đồng thành công trong bối cảnh có một số thất bại thị trường, đặc biệt là sự bất cân xứng thông tin, vì giám sát là một công việc quan trọng. Cũng có một loại quyền tài sản có liên quan - không phải là quyền sở hữu tài nguyên chung mà là quyền sử dụng hay quyền tiếp cận. Những quyền tiếp cận này thường được đưa vào luật, do đó tài nguyên chung được quản lý hoạt động trong bối cảnh quốc gia - dân tộc hay trong khung thẩm quyền và khuôn khổ chính trị rộng hơn khác. Điều này nhấn mạnh một điểm được nêu trong Chương 1, đó là những bối cảnh nhất định vốn khó hiểu: thị trường và chính phủ có xu hướng thất bại trong cùng một tình huống và một số loại thể chế tập thể khác có thể cũng vậy.

Trong khi thiết kế các thể chế tập thể là quan trọng, thì bối cảnh rộng hơn là chìa khóa quyết định sự thành công hay thất bại của một thỏa ước tập thể. Đó không chỉ là vấn đề của bối cảnh pháp lý và sự chấp nhận hoặc ít nhất là sự cho phép của các cơ quan nhà nước đối với quyền tự quản của cộng đồng. Bối cảnh vật chất bên ngoài và công nghệ sản xuất là hai yếu tố quan trọng quyết định sự thành công và thất bại của quyền quản lý tự chủ. Ví dụ, các thỏa thuận quản lý nước thường chậm dứt trong thời gian xảy ra hạn hán và phải chuyển sang quản lý nơi những người sử dụng ở thượng nguồn có thể khai thác những lượng nước lớn. Có phải cây trồng bị thiếu nước hay không, hay có phải các loại hạt giống mới thay đổi nhu cầu nước tưới hay không? Có phải những con tôm hùm hay nhím biển di chuyển nhiều giữa các vùng đánh bắt đã được phân bổ không? Có phải ô nhiễm từ những nơi khác ảnh hưởng tới nghề cá không?

Một tập hợp các yếu tố bên ngoài khác liên quan tới những người có liên quan và cộng đồng của họ. Ở một số nơi, truyền thống xã hội quyết định hành vi ở một mức độ đáng kể, và ở những nơi khác mọi người đưa ra sự lựa chọn nhiều hơn với tư cách là những cá nhân có lợi ích và có lý trí. Mức độ cân bằng bắt buộc giữa chi phí và lợi ích, do đó, phải được định hình phần nào bởi cách hành xử của các cá nhân. Mặc dù vậy, trên tất cả, liệu có hay không vốn xã hội cao hay lòng tin (được bàn luận bên dưới) ảnh hưởng tới các cơ hội thành công. Tài nguyên chung được quản lý đòi hỏi phải có mức độ tin tưởng cao vào cộng đồng và các chuẩn mực xã hội mạnh mẽ về hành vi, bởi vì bối cảnh vốn là nơi mà ở đó có sự cám dỗ khiến con người ta có hành động ăn không, lờ đi ngoại tác mà hành vi của anh ta áp đặt lên những người khác.

Thể chế tập thể đôi khi thành công, đôi khi lại không - Ostrom đã tìm thấy nhiều ví dụ cho thấy cả hai điều đó. Hiếm khi tìm thấy các ví dụ chứng tỏ chúng hoạt động hiệu quả trên quy mô lớn. Phần lớn các nghiên cứu của bà liên quan tới các cộng đồng nhỏ ở các quốc gia đang phát triển, ở nơi đó không quá khó để những người đưa ra quyết định chính biết về nhau, hoặc để việc giám sát sự tuân thủ (hoặc tình trạng hưởng lợi miễn phí) được khả thi. Garrett Hardin tin rằng, bất kỳ cộng đồng nào có trên 150 người đều thấy khó quản lý tài nguyên chung. Ông đã lựa chọn con số này vì các cộng đồng Hutterite ở miền Tây Bắc của Hoa Kỳ phân chia thành các nhóm nhỏ hơn một khi họ vượt qua con số này về quy mô: “Khi quy mô của một cộng đồng Hutterite đạt đến con số 150, những người Hutterite bắt đầu đóng góp dưới mức khả năng của họ và đòi hỏi quá độ cho những nhu cầu của mình. Kinh nghiệm của các cộng đồng Hutterite chỉ ra rằng, dưới 150 người, hệ thống phân phối có thể được quản lý bằng sự hổ thẹn, trên con số xấp xỉ đó, sự hổ thẹn mất đi tính hữu hiệu của nó”, ông viết.

Bắt đầu với Phong trào cấm rào trong cuộc cách mạng công nghiệp, và Phong trào xây tường rào ở miền Tây nước Mỹ, quyền tài sản tư nhân hiện vẫn còn tồn tại trên nhiều vùng đất chung trước đây ở các quốc gia phát triển. Quản lý tập thể đối với tài nguyên nước ở các nền kinh tế giàu có là tương đối hiếm so với quản lý của tư nhân hoặc chính phủ. Các nền kinh tế chính thức, hiện đại dần xâm lấn các tài nguyên chung truyền thống, như đất đai và nước, mặc dù bi kịch của tài nguyên chung dường như tất nhiên đang xảy ra trên các đại dương và khí quyển của trái đất. Trong những bối cảnh này, các quyền tài sản thật khó hay không thể thiết

lập được, và quy mô của cả tài nguyên và thách thức đều ở một mức mà thỏa ước tập thể để quản lý việc sử dụng chúng cực kỳ khó khăn. Các cuộc đàm phán liên chính phủ (ví dụ, về biến đổi khí hậu) phần lớn là thất bại. Tuy nhiên, trong một vài bối cảnh, chẳng hạn như nghề cá, thủy triều (xin phép được chơi chữ) có lẽ đang đổi hướng (Hộp 4.3). Có lẽ quay trở về với các biện pháp quản lý địa phương và tập thể, trong một số trường hợp, sẽ chứng tỏ là một phương cách quản lý tài nguyên khả thi hơn về mặt thể chế và bền vững hơn về mặt môi trường so với cách tiếp cận chính sách kinh tế tiêu chuẩn bằng sự can thiệp của chính phủ.

#### **Hộp 4.3. Tài nguyên chung được quản lý thành công**

Tài nguyên thiên nhiên là trọng tâm của nghiên cứu về cộng đồng quản lý các tài nguyên chung. Ở các nền kinh tế phát triển, các cơ quan chính thức của chính phủ theo thời gian có xu hướng thay thế các chương trình do cộng đồng điều hành, khi quy mô của các cộng đồng lớn hơn, khiến cho việc giám sát và thực thi trở nên thách thức hơn. Tuy nhiên, có nhiều ví dụ ở các nước phát triển cho thấy tài nguyên chung đã được tự quản. Một trong những ví dụ đó là hệ thống quản lý tưới tiêu của Nhật Bản\*. Trong nhiều thế kỷ, các cộng đồng nông nghiệp của Nhật Bản chịu trách nhiệm sắp xếp việc sử dụng nước. Mặc dù quyền sở hữu ruộng lúa là của tư nhân, song việc lấy nước để tưới tiêu lại được làm chung. Sự sắp xếp đã được chính thức hóa trong thời kỳ hậu chiến; mặc dù chính phủ đầu tư vào các kết cấu hạ tầng trọng điểm, nhưng trách nhiệm cấp quyền tiếp cận nguồn nước được giao cho các quận cải tạo đất, các tổ chức cộng đồng hợp pháp, trong đó bao gồm cả những người sử dụng nước. Các tổ chức này lập quy định và thực thi các quy định trong chính cộng đồng của họ. Thực sự, vai trò của các hiệp hội

những người sử dụng nước này, do những người nông dân đã được lựa chọn qua bầu cử quản lý, trong vấn đề quản lý tưới tiêu đã và đang tăng lên theo thời gian.

Một ví dụ khác cũng ở các nước phát triển, đó là nghề đánh bắt nhím biển ở San Diego. Giữa những năm 1970 và 1990, trữ lượng nhím biển đã giảm khoảng 3/4 do ván nạn khai thác quá mức. Chương trình cấp phép của Nhà nước đã không thể ngăn chặn được sự suy giảm. Hiện nay, các tay thợ lặn săn nhím biển đã đồng ý đánh bắt hạn chế với bang California, và chính bản thân họ tham gia giám sát việc đánh bắt và quản lý việc tuân thủ cam kết. Tổ chức, Hiệp hội những người làm nghề biển ở San Diego (San Diego Watermen's Association) cũng đã bắt đầu dựng chợ trên bến tàu của mình để cải thiện thu nhập cho những người thợ lặn. Một nghiên cứu gần đây cho thấy, số lượng nghề cá được cộng đồng quản lý trên khắp thế giới thực tế đã tăng lên trong những thập kỷ gần đây, đáp lại bằng chứng về sự cạn kiệt của trữ lượng cá\*\*. Khi những ngư dân trở thành đối tác, mọi nỗ lực từ việc quản lý nghề cá của cộng đồng có khả năng đem lại nhiều lợi ích hơn cho trữ lượng cá cũng như ngư dân, ở đây lợi ích càng lớn thúc đẩy sự hợp tác càng nhiều. Trong một kịch bản khác, áp đặt các quy tắc và giới hạn có thể khiến cho con người ta trốn tránh các quy định để tìm cách tối đa hóa lợi ích cá nhân của mình\*\*\*.

\* Ashutosh Sarker and Tadao Itoh (2001), "Design Principles in Long-Enduring Institutions of Japanese Irrigation Common-Pool Resources", *Agricultural Water Management* 48, no. 2: 89-102.

\*\* Nicolás Gutiérrez, Ray Hilborn, and Omar Defeo (2011), "Leadership, Social Capital, and Incentives Promote Successful Fisheries", *Nature* 470 (February): 386-389.

\*\*\* Jonathan Wood (2018), "Is the Era of Overfishing Coming to a Close in the U.S.?", Property and Environment Research Center, <https://www.perc.org/2018/06/11/is-the-era-of-overfishing-coming-to-a-close-in-the-u-s/>.

## Sở hữu trí tuệ và tài nguyên số chung

Có một vùng đất mới mà ở đó các quyền tài sản không rõ ràng và bị tranh chấp rất nghiêm trọng, với kiểu chiếm đoạt đất dai diễn ra cho đến khi nào các luật lệ và chuẩn mực được thiết lập. Vùng đất đó thường được gọi là *tài nguyên số chung*. Sản phẩm số là hàng hóa công cộng theo nghĩa nó không có tính cạnh tranh, cho nên nếu phân loại theo Bảng 4.1, việc sử dụng thuật ngữ *chung* là không đúng. Tuy nhiên, nó lại cung cấp một ví dụ nổi bật cho thấy tầm quan trọng của cả quyền tài sản rõ ràng và các chuẩn mực xã hội trong nền kinh tế.

Sở hữu trí tuệ là vùng đất bị tranh chấp gay gắt (Hộp 4.4). Khung khổ pháp lý để phân bổ quyền tài sản đối với những hàng hóa không có tính cạnh tranh này vẫn còn đang phải kiểm chứng. Luật - đặc biệt là Đạo luật bản quyền thiên niên kỷ kỹ thuật số của Hoa Kỳ - bị nhiều viện sĩ và nhiều nhà hoạt động chiến dịch đánh giá là quá nặng nề đối với các tập đoàn lớn. Những lợi ích về mặt phúc lợi xã hội của việc được tiếp cận rộng rãi hơn với hàng hóa công cộng kỹ thuật số có thể lớn hơn những lợi ích của việc đem đến những động cơ mạnh mẽ (không cần thiết) cho những người sáng tạo ra nội dung số. Hàng hóa kỹ thuật số được xếp vào góc phần tư dưới cùng bên trái của Bảng 4.1: chúng không có tính đối thủ, song việc sử dụng chúng lại có tính loại trừ thông qua việc kết hợp giữa công nghệ (mã hóa, công nghệ quản lý quyền kỹ thuật số) với luật pháp (luật bản quyền và thực thi luật bản quyền).

#### **Hộp 4.4. Các tranh chấp quyền tài sản kỹ thuật số**

Khi Amazon giới thiệu thiết bị đọc sách điện tử Kindle của mình, những người mua cuốn tiểu thuyết có tựa đề 1984 của George Orwell đã rất ngạc nhiên khi phát hiện ra rằng, một ngày tháng 7 năm 2009, cuốn tiểu thuyết của họ đã biến mất. Amazon đã kết luận rằng, Nhà xuất bản tải cuốn tiểu thuyết lên cửa hàng Kindle không giữ bản quyền, và do đó Amazone từ xa đã xóa mặt hàng mà người tiêu dùng cho rằng họ đã mua và đó là tài sản của họ. Sự ồn ào - và các vụ kiện tụng - đã khiến Amazon phải tuyên bố họ sẽ không bao giờ lặp lại động thái này nữa, nhưng ví dụ này minh họa các vấn đề mới liên quan tới tài sản kỹ thuật số. Một nhà bán lẻ không bao giờ có thể đột nhập vào nhà của bạn và lấy lại cuốn sách đã được, thậm chí kể cả khi bản quyền xuất bản cuốn sách đó bị vi phạm. Ở đây, điều liên quan hơn cả chính là có sự xung đột về quyền tài sản đối với sản phẩm vô hình này.

Nhiều người nông dân mua máy kéo của John Deere, và một mô hình hàng đầu tích hợp thêm phần mềm phức tạp với mức giá là 6 con số. Năm 2015, công ty đã áp dụng Đạo luật bản quyền thiên nhiên kỹ thuật số - được xây dựng để bảo vệ bản quyền âm nhạc và phim - để ngăn chặn những người nông dân mua máy kéo truy cập vào phần mềm. Lần đầu tiên, theo luật, những người nông dân bị cấm tu sửa máy kéo của họ. John Deere đã đệ trình lên Văn phòng Bản quyền Hoa Kỳ (US Copyright Office) rằng họ vẫn tiếp tục sở hữu những chiếc máy kéo mà họ đã bán. Công ty cho rằng, những người nông dân đang mua "một giấy phép ngầm định cho tuổi thọ của máy để vận hành máy". Tại Tòa án bản quyền, công ty đã phải đối mặt với một số khó khăn, và một số quyền hạn chế được xem phần mềm máy kéo áp dụng đối với những người mua đã được phục hồi. Tuy nhiên, hiện nay một số người nông dân đã nhờ các tin tức của Uknaina sửa lại những chiếc máy kéo của họ. General

Motors cũng rơi vào tình cảnh tương tự: “người tiêu dùng đã nhầm lẫn ghép quyền sở hữu một chiếc xe với quyền sở hữu phần mềm máy tính cơ bản trong xe vào làm một”, họ cho biết. Hành động pháp lý cũng vẫn tiếp diễn trong trường hợp này. Một số bang, bao gồm Massachusetts và California, đã thông qua pháp chế “quyền sửa chữa”; thế nhưng cuộc đấu tranh về pháp lý vẫn đang tiếp diễn\*. Pháp luật về bản quyền tương tự như vậy đã khiến cho hành động mở khóa điện thoại trở thành hành động bất hợp pháp ở nhiều nơi, mặc dù pháp luật thường bị vi phạm. Văn phòng Bản quyền Hoa Kỳ đã quyết định cho phép mở khóa điện thoại để sửa chữa theo quy định của DMCA (Đạo luật bản quyền thiên nhiên kỹ thuật số) chỉ trong tháng 10 năm 2018 - và đồng thời, cho phép những người mang trên mình những thiết bị cấy ghép có quyền truy cập những dữ liệu đã được tạo ra để theo dõi sức khỏe của họ\*\*.

Thế giới số cũng sinh ra những thứ được biết đến phổ biến là cạnh tranh bằng sáng chế không lành mạnh (patent troll), hay chính thức hơn được gọi là các thực thể phi hành nghề (non-practicing entities - NPEs). Các cá nhân và doanh nghiệp này lấy đi hoặc mua các bằng sáng chế có quyền hạn rộng và đe dọa kiện những doanh nghiệp công nghệ chân chính và những doanh nghiệp khác đã vi phạm bằng sáng chế. Các NPE phát triển mạnh trong bối cảnh luật pháp Mỹ. Số lượng các vụ kiện vô lý này đã tăng hơn 10 lần kể từ năm 2000, gây thiệt hại tới tăng trưởng kinh tế và việc làm ở các bang của Hoa Kỳ, vốn là những nơi không cấm những hành vi quá đáng của các NPE\*\*\*.

\* <http://www.wired.com/2015/02/new-high-tech-farm-equipment-nightmare-farmers/>; <http://www.npr.org/sections/alltechconsidered/2015/08/17/432601480/diy-tractor-repair-runs-afoul-of-copyright-law>; <https://www.technologyreview.com/s/602026/how-copyright-law-stifles-your-right-to-tinker-with-tech/>.

\*\* <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-10-26/pdf/2018-23241.pdf>.

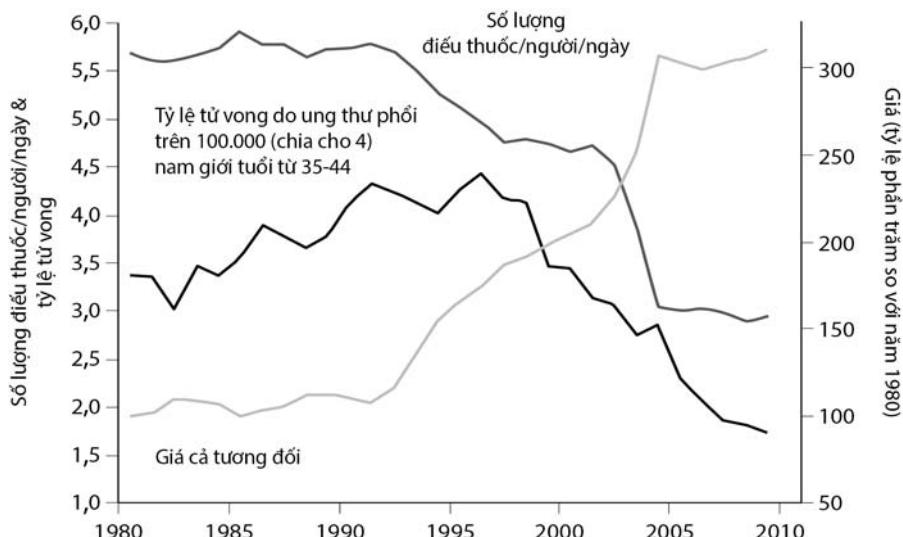
\*\*\* Ian Appel, Joan Farre- Mensa, and Elena Simintzi (2017), “Patent Trolls and Startup Employment” HBS Working Paper No. 17-072 (February).

Khung chuẩn mực xã hội trong lĩnh vực số còn gây tranh cãi và vẫn đang được xây dựng. Vai trò của các giả định về các chuẩn mực hay các mẫu hành vi thông thường để xác định quyền tài sản thường không được chú ý tới. Ví dụ, các khách sạn thường bỏ quên những chỉ dẫn cho khách biết họ có thể mua những chiếc áo choàng tắm, phòng trường hợp một số vị khách nghĩ rằng họ có thể mang chúng về nhà giống như dầu gội đầu dự phòng vậy. Nếu những quả táo trên cây táo của hàng xóm nhà tôi mà rụng xuống vườn của tôi, cả tôi và người hàng xóm sẽ cho rằng tôi có thể lấy những quả táo đó, và cô ấy sẽ không báo cảnh sát nếu tôi biến chúng thành một cái bánh. Trong thế giới số, chuẩn mực ban đầu nội dung số là miễn phí, nhưng theo thời gian các doanh nghiệp chiếm dụng nó - hơi giống với việc dựng tường rào bao quanh tài nguyên vật chất chung.

## Các chuẩn mực xã hội

Vai trò của các chuẩn mực xã hội trong việc xác định các kết quả kinh tế và xã hội là cơ bản trong thế giới ngoại tuyến và trực tuyến. Một trong những nguyên tắc để thành công của Elinor Ostrom, hay nói cách khác là của các thỏa ước quản lý tập thể là liệu các chuẩn mực xã hội hay các tục lệ xã hội sẽ hạn chế được hưởng lợi miễn phí và làm cho việc thực thi được khả thi hay không. Những thay đổi trong các chuẩn mực xã hội có thể dẫn đến những thay đổi về hành vi lớn hơn nhiều so với các động cơ tài chính hoặc kinh tế. Ví dụ, tỷ lệ hút thuốc lá giảm đáng kể ở nhiều quốc gia kể từ những năm 1970. Mặc dù giá thuốc lá tăng lên, phần lớn do thuế tăng, và điều này tất nhiên ảnh hưởng tới tỷ lệ hút thuốc lá (xem Hình 4.2 minh họa vấn đề này ở nước Pháp), giả định rằng

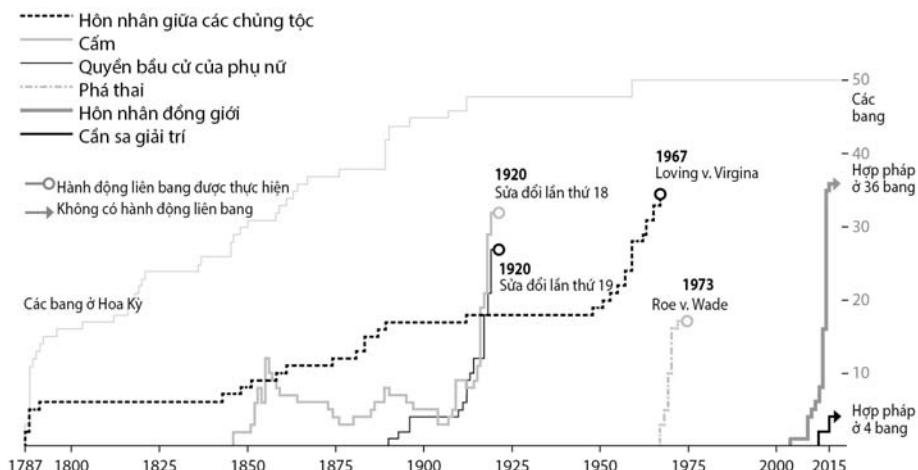
toàn bộ việc giảm hút thuốc lá do giá cả cao hơn sẽ ngụ ý rằng độ co giãn của cầu theo giá cao đến mức khó tin: vì thuốc lá là một loại thuốc gây nghiện, nên người ta có thể mong muốn độ co giãn theo giá thấp. Một tổ hợp các hạn chế chính thúc, chẳng hạn như đánh thuế cao hơn, cấm hút thuốc ở nhiều nơi hơn, cảnh báo sức khỏe, cấm quảng cáo và giảm khả năng chấp nhận của xã hội hay cái vẻ “ngầu” mà hút thuốc đem lại, đều lý giải cho sự suy giảm của tỷ lệ hút thuốc lá. Quả thực là tiếp sau sự thay đổi liên tục của chuẩn mực có thể là sự ra đời của quy định cứng rắn hơn, tương đương với những gì mà quy định cứng rắn đó góp phần vào sự thay đổi các chuẩn mực. Trong những bộ phim trước đây, người hùng thường được thấy qua những làn khói thuốc mờ ảo; nhưng bây giờ thì hình ảnh đó lại đặc tả nhân vật phản diện.



Hình 4.2. Hút thuốc, tỷ lệ ung thư phổi, và giá thuốc lá ở Pháp

Nguồn: VoxEU, <https://voxeu.org/article/why-india-should-increase-taxes-cigarettes>.

Các chuẩn mức xã hội có thể thay đổi nhanh chóng, như minh họa ở Hình 4.3. Hãy xem thái độ đối với tình trạng hôn nhân đồng giới ở Hoa Kỳ: Năm 1990, người Mỹ xem quan hệ tình dục đồng giới là trái đạo đức. Năm 2006, chỉ có duy nhất một thượng nghị sĩ Mỹ công khai ủng hộ hôn nhân đồng giới. Tuy nhiên, số lượng các công ty trong Danh sách Fortune 500 chuyên cung cấp các lợi ích chăm sóc sức khỏe cho các bạn tình đồng giới đã tăng từ con số 0 năm 1990 lên 263 năm 2006. Theo Trung tâm Nghiên cứu Pew (Pew Research Center), dư luận đã quay ngoắt từ 57% phản đối và 35% ủng hộ hôn nhân đồng giới vào năm 2001 sang 62% ủng hộ và chỉ có 32% phản đối vào năm 2017; và Tòa án Tối cao Hoa Kỳ kể từ đó đã quy định các bang riêng lẻ không còn có thể cấm điều này nữa.



**Hình 4.3. Số lượng các bang của Hoa Kỳ gỡ bỏ lệnh cấm**

Nguồn: <https://www.bloomberg.com/graphics/2015-pace-of-social-change/>.



**Hình 4.4. Tỷ lệ giết người ở thành phố New York**

Nguồn: Số liệu thống kê của Sở Cảnh sát thành phố New York (NYPD).

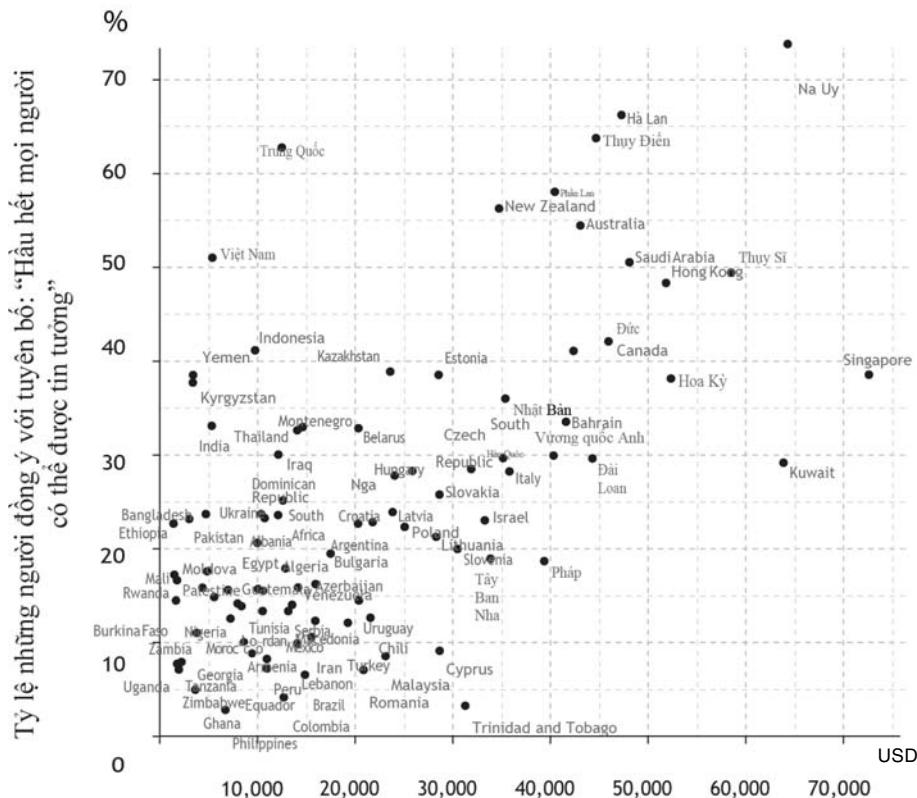
Những thay đổi nhanh chóng trong các chuẩn mực xã hội thường có thể là một phần của sự lý giải cho những thay đổi về hành vi trên quy mô lớn, ngay cả trong những bối cảnh mà các nhân tố kinh tế cũng đóng một vai trò to lớn. Ví dụ, các nhà kinh tế học đã xem xét những thay đổi trong làn sóng tội phạm, ở đó giá cả trên đường phố (street price) (chẳng hạn như giá của các mặt hàng ăn cắp) và các nhân tố như tiền lương tối thiểu và tỷ lệ thất nghiệp ảnh hưởng mạnh mẽ tới tỷ lệ tội phạm - nhưng những ảnh hưởng về mặt xã hội cũng vậy. Hình 4.4 cho thấy một ví dụ - tỷ lệ giết người giảm nhanh ở thành phố New York trong suốt những năm 1990. Chính sách và nhiệm vụ giữ gìn trật tự an ninh của cảnh sát tất nhiên cũng giữ một vai trò quan trọng, thế nhưng thật khó lý giải quy mô của sự suy giảm (hoặc tương ứng là sự gia tăng trong những năm 1970) nếu chỉ sử dụng những đòn bẩy chính sách rõ ràng, chẳng hạn như số lượng

cảnh sát hay số lượng các chính sách kết án, hay số lượng các biến kinh tế như thất nghiệp hoặc thu nhập.

## Vốn xã hội

Có một chút khác biệt với quan niệm về các chuẩn mực hay các quy ước là khái niệm về vốn xã hội, đôi khi được mô tả bằng cách sử dụng cách viết tốc ký là lòng tin. Mọi giao dịch kinh tế, ngoài các giao dịch trực tiếp giản đơn đều đòi hỏi đôi bên phải có sự tin tưởng lẫn nhau (trust - trust), theo đó hàng hóa sẽ được giao, chúng sẽ an toàn và vận hành theo đúng mô tả. Trong nền kinh tế toàn cầu hóa, hiện đại, mọi người thường xuyên giao dịch với những người lạ mà họ chưa bao giờ gặp nhau. Khi nói đến lĩnh vực dịch vụ, hiện chiếm tới 70-80% các nền kinh tế tiên tiến, mức độ tin tưởng cho các giao dịch trong lĩnh vực này đòi hỏi còn phải lớn hơn nữa, bởi vì khó có thể biết được chất lượng dịch vụ được cung cấp - tất nhiên đó là trước khi diễn ra cuộc giao dịch chứ thường sau đó thì không phải. Và nó không chỉ là thị trường; như Ostrom đã lưu ý, mức độ tin tưởng cao là cần thiết để các thể chế tập thể hoạt động hiệu quả. Một trong những học giả chủ chốt về vốn xã hội, nhà khoa học chính trị Robert Putnam, đã coi vốn xã hội như là nguồn gốc của sự khác biệt giữa các thị trấn ở miền Bắc và miền Nam Italy. Ông lấy đó làm thước đo sức mạnh của xã hội, hay nói cách khác, chính xác thì những thể chế này vừa không phải là các giao dịch thị trường riêng lẻ cũng chẳng phải là các hành động chính thức của nhà nước. Cách thức quan trọng mà qua đó vốn xã hội đóng góp vào sự thành công của các thể chế tập thể hoặc các thể chế cộng đồng là giúp đảm bảo có ít tình trạng hưởng lợi miễn

phí đối với những hàng hóa công cộng (không chỉ có những tài nguyên chung). Tình trạng hưởng lợi miễn phí dễ giám sát và dễ ngăn chặn hơn trong những bối cảnh có nguồn vốn xã hội mạnh.



**Hình 4.5. Lòng tin và GDP có mối tương quan thuận**

Nguồn: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/trust-and-gdp>.

Khái niệm vốn xã hội, giống như nhiều khái niệm trừu tượng trong khoa học xã hội, khó có thể định nghĩa một cách chính xác (và vì thế, cũng khó có thể đo lường được). Thường thì vốn xã hội được đo lường bằng cách sử dụng các câu hỏi khảo sát. Câu hỏi được sử dụng thường xuyên nhất có trong

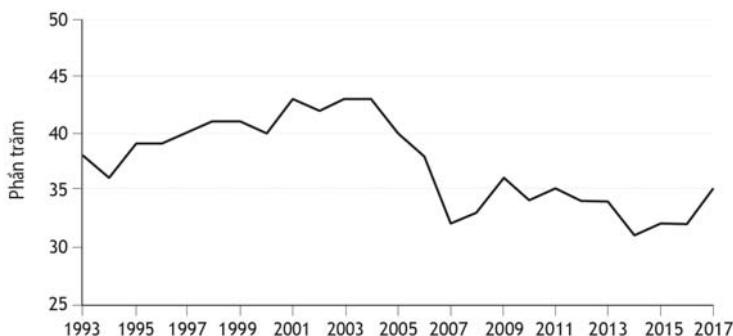
Khảo sát Giá trị Thế giới (World Values Survey): “Nói chung, có phải bạn sẽ nói rằng hầu hết mọi người đều có thể được tin tưởng hoặc nói rằng bạn không thể quá cẩn thận khi giao tiếp với mọi người?”. Mặc dù còn tồn tại vấn đề về khái niệm, song có rất nhiều bằng chứng cho thấy vốn xã hội góp phần quan trọng vào các kết quả kinh tế. Hình 4.5 minh họa điều này theo ý nghĩa khái quát nhất, theo đó có mối quan hệ thuận chiều giữa lòng tin được đo lường bằng các câu hỏi khảo sát với GDP bình quân đầu người. Cũng có bằng chứng hồi quy cho thấy giữa vốn xã hội (được đo lường bằng các câu hỏi khảo sát về lòng tin) với hoạt động kinh tế hiệu quả có mối tương quan với nhau. Tuy nhiên, có những kênh hay những cơ chế khác nhau mà qua đó vốn xã hội dường như tác động đến các kết quả kinh tế.

Một nghiên cứu nổi tiếng của nhà xã hội học Eric Klinenberg đã khám phá ra sự chênh lệch về tỷ lệ tử vong giữa các cộng đồng khác nhau trong suốt đợt nóng nghiêm trọng năm 1995 ở Chicago. Kiểm soát các nhân tố tác động hiển nhiên, chẳng hạn như mức thu nhập, tỷ lệ thất nghiệp, chất lượng nhà ở, có một sự khác biệt quan trọng giải thích vì sao “tỷ lệ tử vong vượt mức” (có nghĩa là, tối mức độ tỷ lệ tử vong cao hơn mức bình thường), đó là sức mạnh của gia đình và mối quan hệ cộng đồng ở các khu vực khác nhau. Ở một số nơi, mọi người sẽ trông nom những người hàng xóm cao tuổi dễ bị tổn thương hoặc những người họ hàng thân thuộc, và ở một số nơi khác, những nghĩa vụ xã hội này không tồn tại. Nghiên cứu phát hiện thấy các mối quan hệ cộng đồng gắn bó hơn và do đó tỷ lệ tử vong vượt mức thấp hơn ở những khu vực trong thành phố có sự tương đồng cao về các chỉ số kinh tế - xã hội tiêu chuẩn, chẳng hạn như tỷ lệ thất nghiệp hay sử dụng ma túy.

Một nghiên cứu nổi tiếng khác của Mark Granovetter đã xác định tầm quan trọng của một thứ mà ông gọi là *các mối quan hệ yếu* trong việc giúp mọi người tìm được việc làm. Các mối quan hệ bền chặt là những mối quan hệ gắn với gia đình và bạn bè; nhưng chính những mối quan hệ xã hội xa hơn mới giúp mọi người tìm được việc làm. Các mối quan hệ yếu của họ càng rộng thì họ càng có cơ hội tìm được việc làm (Tài liệu đोđi khi nhắc đến *cầu nối* và *vốn xã hội bắc cầu*).

Các mối quan hệ xã hội cũng phải giải thích vì sao một số khu vực hay một số vùng của các thành phố phát triển các cụm chuyên môn hóa kinh doanh, đặc biệt là những doanh nghiệp thâm dụng tri thức và có giá trị cao. Có nhiều ví dụ, chẳng hạn như Thung lũng Silicon ở California và Silicon Fen ở Cambridge, Anh, hay các cụm sản xuất tiên tiến ở các thành phố, từ Toulouse ở Pháp (hang không vũ trụ) đến Thâm Quyến ở Trung Quốc (điện tử). Vai trò của các cụm thể hiện rõ ngay từ khi bắt đầu cuộc Cách mạng công nghiệp, với Manchester, Anh, trung tâm của ngành công nghiệp bông. Alfred Marshall, một trong những người cha đẻ của kinh tế học hiện đại, đã nghĩ rằng sự lý giải về việc các khu công nghiệp phát triển thành cụm là để dễ dàng qua đó mọi người có thể cùng nhau trực tiếp chia sẻ bí quyết, cho rằng kiến thức *ngầm* này (đối lập với kiến thức đã được *hệ thống hóa*, được ghi chép và chia sẻ) là “viễn vông”. Tầm quan trọng ngày càng tăng của kiến thức ngầm trong những gì được mô tả là nền kinh tế “dựa trên tri thức” dường như đang dẫn dắt sự hình thành cụm không ngừng lớn hơn với những doanh nghiệp có giá trị cao ở một số địa điểm nhất định.

Vốn xã hội cũng giúp cho hành động của chính phủ hiệu quả hơn. Ví dụ, nhiệm vụ giữ gìn an ninh trật tự của cảnh sát sẽ dễ dàng hơn nhiều nếu cả cộng đồng đều để mắt tới những gì đang diễn ra và mọi người nhìn chung phải tin tưởng vào các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương. Đây là lý do tại sao chỉ cử thêm cảnh sát hay thêm lực lượng cảnh sát có vũ trang hạng nặng vào các cộng đồng như Ferguson, Missouri trong các vụ đụng độ năm 2014 chẳng hạn lại gây thiệt hại. Tương tự như vậy, trong các trường hợp khẩn cấp, những người phản ứng đầu tiên thực sự lại thường là những người trong cộng đồng gần gũi.



**Hình 4.6. Lòng tin đối với các thể chế, Hoa Kỳ. Tỷ lệ phần trăm trung bình của những người Mỹ có “rất nhiều” hoặc “khá nhiều” lòng tin đối với 14 thể chế**

Nguồn: Gallup.

Với tất cả những điều này, những dấu hiệu cho thấy lòng tin đang suy giảm ở nhiều xã hội và nhiều cộng đồng thật quan ngại. Một vài đo lường dựa trên khảo sát chỉ ra rằng, sự suy giảm lòng tin thay đổi ở nhiều mức độ, phụ thuộc vào

thể chế - các chính trị gia và chính phủ rơi vào tình thế đặc biệt tồi tệ, và các doanh nghiệp lớn cũng vậy, trong khi đó các học giả và các chuyên gia như các bác sĩ vẫn giữ được sự tín nhiệm cao hơn. Hãy quan sát toàn bộ những thể chế khác nhau này, ở Hoa Kỳ cũng như ở nhiều nước khác, có một xu hướng suy giảm (xem Hình 4.6) tại thời điểm lòng tin trở nên quan trọng hơn đối với sức khỏe của nền kinh tế. Hãy coi rằng phần lớn giá trị của các công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán bao gồm những gì mà các nhân viên kế toán gọi là *sự tín nhiệm*, và có thể được mô tả như là danh tiếng của doanh nghiệp. Khi xảy ra điều gì làm suy giảm lòng tin đó, giá trị của các công ty sẽ bốc hơi trong phút chốc, giống như bất cứ khi nào các tập đoàn sụp đổ - hay nghĩ đến giá trị của Enron khi hành động gian lận của công ty bị phát giác hoặc nghĩ đến các ngân hàng lớn khi cuộc Đại khủng hoảng tài chính xảy ra.

Vẫn còn nhiều thứ cần phải hiểu về vốn xã hội hay lòng tin, bao gồm cả cách tốt nhất để đo lường nó. Một trong những nghịch lý là vốn xã hội mạnh cũng có thể tạo ra những tác động xấu. Các băng nhóm tội phạm ràng buộc lẫn nhau bằng sự tin tưởng lẫn nhau mạnh mẽ. Các ngôi làng hay những xã hội bị cô lập cũng vậy, vì thế họ không liên lạc và giao thương với thế giới bên ngoài, nơi sẽ có thể giúp họ phồn vinh hơn. Dường như có một sự pha trộn kiểu Goldilocks giữa vốn xã hội mạnh ở nơi tự nhiên nó sẽ trở nên yếu với vốn xã hội có phần yếu ở nơi tự nhiên nó sẽ trở nên mạnh. Suy nghĩ về những tác động kinh tế của vốn xã hội, có 3 loại đường như đáng để xem xét nhằm xây dựng các khái niệm và các biện pháp đo lường:

- *Các cấu trúc mạng lưới trong nền kinh tế*: các mối liên kết giữa các cá nhân có khả năng thúc đẩy dòng chảy thông tin (với nhiều loại khác nhau);
- *Danh tiếng*: mức độ mà tại đó hoạt động trao đổi kinh tế được củng cố nhờ danh tiếng về sự trung thực, độ tin cậy, chất lượng,... (trong bối cảnh doanh nghiệp, đó chính là *sự tín nhiệm*);
- *Các tổ chức và cộng đồng*: khả năng cung cấp hàng hóa công cộng, quản lý tài nguyên chung, vận hành tổ chức, hay nói chung là hành động tập thể vì lợi ích chung.

### **Từ bỏ, kiến nghị và lòng trung thành**

Mức độ tin cậy hay vốn xã hội cao là một trong những nhân tố giúp lý giải sự thành công, nếu không phải là của nền kinh tế thị trường thì cũng là sự thành công của loại hình sắp xếp tổ chức không phải nhà nước cũng chẳng phải thị trường - những cách thức thay thế mà mọi người tìm ra để quản lý tài nguyên chung khi có những thất bại thị trường. Một nhân tố khác cũng góp phần vào sự thành công hoặc thất bại của cả thị trường và các tổ chức tập thể khác là sự pha trộn của cái mà Albert Hirschman gọi là “từ bỏ, kiến nghị, và lòng trung thành”.

Sự lựa chọn của người tiêu dùng trên thị trường sẽ là bỏ đi nếu thấy không hài lòng. Đó chính là lá phiếu đồng ý/không đồng ý đối với một sản phẩm hoặc dịch vụ. Thị trường sẽ phân loại hàng nào cung cấp hàng hóa mà người tiêu dùng muốn ở mức giá tốt nhất đi kèm với chất lượng tốt

nhất. Đó chính là sự *từ bỏ*. Nhưng Hirschman đã lập luận rằng, điều này thường không diễn ra như vậy và lựa chọn thay thế chính là *kiến nghị* còn quan trọng hơn: thay vì đó mọi người sẽ phàn nàn, bởi vì họ không muốn chuyển sang nhà cung cấp khác - họ có đủ *lòng trung thành* để làm việc đó (mặc dù điều này có thể còn liên quan tới tính Ý bởi vì chuyển đổi kéo theo các chi phí giao dịch).

Do đó, kết hợp kiến nghị với lòng trung thành thường có thể mang lại hiệu quả kinh tế như sự từ bỏ, ông lập luận. Sự lý tưởng về các mặt hiệu quả có thể là một sự pha trộn: từ bỏ là một động cơ mạnh mẽ, nhưng nếu nó xảy ra quá nhanh hoặc quá nhiều, hằng sẽ phá sản, trên thực tế lẽ ra nó có thể được cải thiện bằng kiến nghị, phản hồi. Mỗi đe dọa đáng tin cậy của việc từ bỏ - mà thực ra điều này không cần phải xảy ra - chính là một kiểu kiến nghị đặc biệt hiệu quả trên thực tế; ví dụ, nếu bạn dọa sẽ chuyển sang công ty điện thoại di động khác hay công ty bảo hiểm khác, bạn sẽ được chào mời với một thỏa thuận còn tốt hơn. Từ bỏ, kiến nghị và lòng trung thành thành vì thế mà tương tác với nhau. Lòng trung thành làm tăng cái giá của sự từ bỏ và làm cho nó ít có khả năng xảy ra hơn, thế nhưng vì mỗi đe dọa từ bỏ là một phần của sự kiến nghị mạnh mẽ, do đó lòng trung thành có thể làm cho kiến nghị kém hiệu quả hơn. Vì vậy, lòng trung thành có thể là một thứ gây thiệt hại một cách quá đáng nếu nó làm suy yếu cả hai cơ chế phản hồi. Cần phải vừa đủ chú ý không được quá nhiều.

Mặc dù vậy, trong một vài bối cảnh, không có khả năng từ bỏ sẽ tạo ra những điều trái ngược; nói một cách khác, nếu kiến nghị là lựa chọn duy nhất, nó sẽ được vận dụng nhiều

hơn. Điều này đã và đang được áp dụng để hiểu về các đảng phái chính trị. Các đảng phái muốn giành chiến thắng trong cuộc bầu cử cần phải kêu gọi cả các bên trung lập để có đủ phiếu bầu, do đó đôi khi sẽ phải điều chỉnh sang các chính sách ôn hòa. Nhưng vì những người trung thành với họ sẽ không rời bỏ đảng, cho dù những người đó thích những chính sách ít ôn hòa hơn, nên sự kiến nghị của họ trở nên ôn ào hơn. Các đảng phái cần phải nỗ lực kêu gọi cùng lúc những người ôn hòa và các nhà hoạt động.

Hirschman cũng nghĩ rằng, nhiều công ty có sức mạnh thị trường sẽ thích hơn nếu những vị khách hay phản nàn nhất của họ bỏ sang một nơi khác. Những công ty gần như độc quyền có thể tạo ra các kết quả kém hiệu quả hơn cho người tiêu dùng so với các công ty độc quyền hoàn toàn - là những công ty mà khách hàng của họ không thể từ bỏ và chỉ có khiếu nại. Rajiv Sethi chỉ ra rằng, điều này hết sức quan trọng đối với cách thức mà các ngành công nghiệp độc quyền tự nhiên được tổ chức. Ông đưa ra các ví dụ sau:

- Một công ty đường sắt thuộc sở hữu của nhà nước có thể tiếp tục hoạt động kém khả quan nếu những khách hàng thấy không hài lòng và chuyển sang tự lái xe;
- Các trường công lập sẽ nhận được những kết quả tệ hơn nếu một số phụ huynh từ bỏ và lựa chọn các trường tư thục;
- Các khu dân cư có thể trở nên kém phát triển một cách nhanh chóng nếu những người chủ nhà không hài lòng chuyển đi nơi khác, nhưng nếu họ không có sự lựa chọn

(ví dụ, họ được phân nhà ở công cộng) thì họ sẽ vận động để có một dịch vụ quản lý tốt hơn;

- Các cổ đông sẽ không biểu quyết trong các cuộc họp đại hội đồng thường niên để nâng cao chất lượng các quyết định quản lý; họ sẽ chỉ bán cổ phần của mình.

Cách tiếp cận này cho thấy, chìa khóa dẫn tới sự thành công hay thất bại của một công ty hay một tổ chức chính là cái giá của sự từ bỏ. Khi một thị trường cạnh tranh có thể vận hành, giá của sự từ bỏ là thấp. Khi có những thất bại của thị trường, chẳng hạn như độc quyền tự nhiên hay tài nguyên chung, giá của sự từ bỏ là cao, vì vậy kiến nghị và lòng trung thành trở nên hiệu quả hơn trong việc phân bổ hiệu quả các nguồn lực.

## **Ảnh hưởng của xã hội tới sở thích**

Bi kịch của tài nguyên chung và quản lý tài nguyên chung đề cập tới những tình huống có sự lan tỏa bên ngoài ở trong *hoạt động sản xuất*. Tồn tại hay không tồn tại vốn xã hội là một trong những nhân tố quyết định quan trọng tới mức độ khả thi của việc quản lý các ngoại tác này, hay của việc hạn chế phạm vi hưởng lợi miễn phí khi có sự xuất hiện của hàng hóa công cộng. Nội dung còn lại của Chương này bàn về một số tác động bên ngoài quan trọng trong *tiêu dùng*, hay nói cách khác, những ảnh hưởng của xã hội tới sở thích cá nhân (Giả định A2 thất bại - xem Hộp 1.4).

Một trong những ví dụ sớm nhất và nổi tiếng nhất về ảnh hưởng của xã hội là khái niệm *tiêu dùng phô trương*,

thuật ngữ do Thorstein Veblen đặt ra. Veblen nhìn nhận tiêu dùng là một tín hiệu thể hiện địa vị, thay vì hiểu một cách thông thường trong kinh tế học là sự thỏa mãn các nhu cầu hoặc các sở thích được kích hoạt bởi thu nhập cao. Những người giàu nhàn rỗi sẽ chi tiêu ngày càng phung phí để thể hiện địa vị xã hội và sự giàu có của họ, Veblen cho biết.

Một khái niệm tương tự, do Fred Hirsch đặt ra, là khái niệm về *hàng hóa có địa vị*. Trong cuốn sách của ông có tựa đề *Những giới hạn xã hội đối với tăng trưởng* (*Social Limits to Growth*), ông đã xác định những hàng hóa này là những hàng hóa có giá trị khan hiếm thực sự. Điều này có thể là tuyệt đối khi ít nhiều nguồn cung của một mặt hàng cụ thể đã được cố định; hoặc có thể là tương đối khi có sự thiếu hụt về nguồn cung của mặt hàng đó so với nguồn cung của các mặt hàng khác. Ví dụ, các bất động sản lớn ở vùng cao nguyên Scotland và các bức tranh của Caravaggio là khan hiếm tuyệt đối, trong khi đó các bộ cánh của hãng Chanel và các bangle tiến sĩ là khan hiếm tương đối. Diễn đạt theo một cách khác thì sự khan hiếm, vốn mang lại giá trị cho hàng hóa có địa vị, đôi lúc là cái cổ hữu, đôi lúc là do xây dựng mà thành. Có một số hàng hóa mà nguồn cung của chúng được cố định. Điều này có thể là cái cổ hữu như với đất đai, hay những bức tranh của Rubens, nhưng xét một cách công bằng thì chẳng ai có thể bay trên những chiếc máy bay tư nhân vì vùng trời sẽ bị tắc nghẽn. Tuy nhiên, các phạm trù cũng mập mờ. Ví dụ, kinh doanh nghệ thuật dựa trên sự khan hiếm giả tạo (Hộp 4.5).

### Hộp 4.5. Khan hiếm giả tạo trong nghệ thuật

Sự yêu thích mà những người giàu dành cho những bức tranh của nghệ sĩ lỗi lạc (Old Master) để họ chứng tỏ sự giàu có của mình, do một nhà buôn nghệ thuật nổi tiếng cố tình tạo ra hồi đầu thế kỷ XX, Joseph Duveen\*. Trong khi không thể tăng nguồn cung của những kiệt tác thời kỳ phục hưng ở thế kỷ XV, thì chắc chắn có thể tạo ra cầu đối với những kiệt tác đó khi xem chúng như một thứ hàng hóa có địa vị, đó chính là kỹ năng của Duveen. Ông đã thuyết phục những người giàu cùng thời với ông, nhà Vanderbilts và Morgans, rằng mua những bức tranh của các nghệ sĩ lỗi lạc (Old Masters) là một dấu hiệu chứng tỏ khiếu thẩm mỹ và tầng lớp của họ. Factory, xưởng phim ảnh của Andy Warhol, là một dây chuyền chuyên lắp ghép các hình ảnh trên màn ảnh lụa nổi tiếng của ông, đã được lên kế hoạch như một sự khiêu khích để nhấn mạnh việc sản xuất hàng loạt các tác phẩm nghệ thuật đắt tiền. Xưởng sản xuất các bức tranh chấm màu của Damien Hirst là một ví dụ gần đây hơn\*\*.

\* S.N. Behrman (2014), Duveen: The Story of the Most Spectacular Art Dealer of All Time, Daunt Books.

\*\* Andrew Rice (2010), “Damien Hirst: Jumping the Shark”, Business Week, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-11-21/damien-hirst-jumping-the-shark>.

Có bằng chứng mạnh mẽ từ các lĩnh vực khoa học xã hội khác cho thấy tầm quan trọng của địa vị trong xã hội chúng ta, bao gồm mức thu nhập và tiêu dùng so với mức thu nhập và tiêu dùng của những người khác - những người mà chúng ta đem ra để so sánh với chính bản thân mình. Sở thích của các cá nhân, do đó, không độc lập với sự lựa chọn tiêu dùng của những người khác, và độ thỏa dụng của họ chịu tác động tiêu cực bởi sự tiêu dùng của những người khác. Hiện tượng

này có thể dẫn tới “những cuộc chạy đua vũ trang” trong tiêu dùng, khi mà mọi người không ngừng cố gắng vượt qua nhau bằng cách mua cho được những mặt hàng “phải có”, tương đối khan hiếm tiếp theo để duy trì địa vị cao hơn.

Điều này chắc có lẽ đúng đối với một số hàng hóa xa xỉ. Những chiếc ôtô, những căn nhà, và cả những món trang sức đắt tiền đều nằm ngoài tầm với của hầu hết mọi người. Những người giàu có thể dễ dàng rải tiền của họ theo những cách thức tạo ra những dấu hiệu thể hiện địa vị của mình. Tuy nhiên, thậm chí đối với cả những người không giàu bần, họ vẫn có thể lựa chọn mua đúng những loại hàng hóa để tạo tín hiệu thể hiện địa vị của bản thân. Nhiều thương hiệu xa xỉ đã lợi dụng thực tế là có khá nhiều người có thể mua một mặt hàng để tạo dựng vị thế của mình trong cuộc chạy đua địa vị, và đây chính là lý do vì sao rất nhiều công ty gắn logo của họ trên những vị trí rất dễ nhìn thấy của những hàng hóa này: tín hiệu chính là điểm. Mặc dù vậy, các nhà sản xuất của những thương hiệu nổi tiếng vẫn lâm vào tình thế chênh vênh như đi trên dây giữa một mặt là phải chuyển tải sự khan hiếm thông qua một mức giá đủ cao và một mặt là phải mở rộng thị trường vốn hạn chế những thứ mà họ có thể tính phí.

Còn nhiều ví dụ khác về hàng hóa có địa vị mà sự khan hiếm của chúng được xây dựng về mặt xã hội rõ ràng hơn. Những ví dụ đó gồm có:

- Bằng cấp từ những trường đại học ưu tú;
- Áp dụng sớm những thiết bị mới;
- Hội viên của những câu lạc bộ sang trọng;
- Những mặt hàng thời trang thiết kế phải có; và
- Những ngôi nhà ở những khu vực mong muốn.

Thực tế, toàn bộ ngành công nghiệp thời trang được xây dựng dựa trên sự kế thừa nhanh chóng những sở thích chịu ảnh hưởng của xã hội; nếu tính riêng biệt không thể duy trì được do không khó để sao chép một ý tưởng thời trang, thì nó cần phải được cập nhật liên tục. Phát tín hiệu cũng quan trọng trong thị trường việc làm. Làm thế nào để chủ sử dụng lao động có thể phân biệt được những ứng viên khác nhau trên thị trường việc làm? Ai mới là người có năng lực vốn có không thể giám sát được, ít nhất thì trước khi tuyển dụng và thậm chí có lẽ sau khi tuyển dụng? Có một cách, thường là lựa chọn những sinh viên tốt nghiệp của các trường đại học ưu tú, có danh tiếng, chẳng hạn như các trường thuộc nhóm Oxbridge<sup>1</sup> hay các trường đại học thành viên của Ivy League, với giả định rằng chỉ những sinh viên thông minh và làm việc chăm chỉ mới được nhận (mặc dù những vụ bê bối gần đây liên quan tới việc một số vị phụ huynh giàu có đã bỏ tiền ra để cho con em họ được theo học những trường đại học này cho thấy giả định có thể không hoàn toàn chính xác). Một cách khác là sử dụng những bằng cấp cao hơn, chẳng hạn như các bằng cấp cao, để tạo một tín hiệu (Hộp 4.6).

#### **Hộp 4.6. Phát tín hiệu và cuộc chạy đua vũ trang trong lĩnh vực giáo dục**

Giáo dục một phần là để nâng cao kiến thức và sự hiểu biết (cũng như học cách để làm việc, để sống độc lập và để mở rộng tầm nhìn). Đồng thời, giáo dục phần nào cũng là một tín hiệu gửi tới

---

1. Oxbridge là một từ ghép được dùng để chỉ nhóm hai trường đại học Oxford và Cambridge của Anh. Nguồn: <https://vi.wikipedia.org/wiki/Oxbridge> (ND.).

những người chủ sử dụng lao động tiềm năng trong tương lai, những người cần có một số cách để phân biệt những ứng viên cho một công việc, như nhà kinh tế học từng đoạt giải Nobel Michael Spence đã quan sát thấy trong bài báo kinh điển xuất bản năm 1973 của ông. Bằng cấp, cùng với đó là danh tính của tổ chức cấp bằng, đóng vai trò như một tín hiệu\*. Lý thuyết tín hiệu là một lĩnh vực khác của kinh tế học, ở đó bất cân xứng thông tin đóng vai trò lớn trong việc giải thích các hành vi và kết quả kém hiệu quả hơn.

Hiện nay, ngày càng có nhiều chủ sử dụng lao động tìm kiếm những ứng viên có bằng thạc sĩ, khi mà tỷ lệ những người có bằng đại học tăng lên đáng kể theo thời gian. Có một kiểu chạy đua vũ trang trong phát tín hiệu giáo dục. Nếu như trước đây, bằng cấp đầu tiên sẽ phát tín hiệu về sự hiểu biết hay tri thức riêng biệt thì ngày nay có thể phải cần thêm một bằng cấp nữa. Ví dụ, tỷ lệ những người có bằng sau đại học ở Vương quốc Anh tăng lên từ 4% năm 1996 lên 11% năm 2013.

Trong cuốn sách của mình có tựa đề *Tình huống phản giáo dục* (*The Case against Education*), nhà kinh tế học Bryan Caplan lập luận rằng, việc nâng cao kiến thức và kỹ năng của sinh viên chỉ mang lại một phần nhỏ giá trị của giáo dục. Ông cho rằng, phần lớn, chức năng của nó là phát tín hiệu về làm việc chăm chỉ và chủ nghĩa tuân thủ. Hơn nữa, điều này biến nó trở thành một trò chơi có tổng bằng 0, thậm chí là âm: việc tôi có được bằng cấp cao hơn sẽ gây bất lợi cho những người không có bằng cấp cao, buộc một số người phải tự mình chi trả mới có được một tấm bằng cao hơn để cạnh tranh trên thị trường việc làm - và thậm chí cả trên thị trường hôn nhân, với việc nhiều người gặp bạn đời của mình khi còn là một sinh viên hay cưới một người có trình độ tương tự. Các cuộc chạy đua vũ trang thật khó có thể kết thúc, song với mức chênh lệch tiền lương cao đối với bằng cấp cao, Caplan cho rằng ít nhất, không nên có khoản trợ cấp người nộp thuế đối với bằng thạc sĩ.

\* Được khảo sát trong Andrew Weiss (1995), "Human Capital vs. Signalling Explanation of Wages", *Journal of Economic Perspectives* 9, no. 4: 133-154.

Khi thu nhập và tiêu dùng quan trọng vì những lý do địa vị, và các cuộc chạy đua vũ trang trong tiêu dùng xảy ra, mọi người làm việc và tiêu dùng nhiều hơn mức tối ưu về mặt xã hội vì sự xuất hiện của ngoại tác tiêu cực trong tiêu dùng. Điều này gợi nhớ lại bi kịch của tài nguyên chung: những lựa chọn cá nhân hợp lý gây ra những hậu quả xấu cho xã hội.

Garrett Hardin gợi ý quyền sở hữu tư nhân chính là giải pháp cho vấn đề bi kịch của tài nguyên chung. Nếu mọi người có quyền tài sản đối với các đoạn sông, họ sẽ làm cho các ngoại tác mang tính chủ quan và chỉ tiêu thụ lượng cá sao cho sẽ vẫn duy trì được trữ lượng. Những ví dụ của Elinor Ostrom về tài nguyên chung được quản lý thành công cũng liên quan tới các quy định phân bổ quyền tiếp cận với các nguồn tài nguyên khan hiếm, mặc dù không phải dưới dạng quyền sở hữu tư nhân mà thay vào đó lại là quyền tiếp cận đã được thống nhất. Tuy nhiên, phương pháp tiếp cận này làm cho các vấn đề trở nên tồi tệ hơn trong trường hợp xuất hiện hàng hóa có địa vị với các ngoại tác tiêu cực trong tiêu dùng. Mọi người có thể và sở hữu một quyền tài sản độc hữu đối với một đồn điền lớn cùng với một ngôi biệt thự ở đó, và đó chính xác mới là vấn đề.

Một giải pháp thay thế là áp dụng công cụ mà bản chất của nó chính là thuế Pigou đánh vào ngoại tác, một loại thuế đánh vào hàng hóa xa xỉ. Nếu mọi người đang tiêu dùng quá mức những chiếc xe ôtô thẻ thao đắt tiền và những chiếc túi thiết kế, thì việc ngăn cản tiêu dùng đó của họ thông qua tỷ lệ thuế đủ cao có vẻ hấp dẫn. Nhưng điều đó không hoàn toàn dễ dàng như vậy. Năm 1991, Bộ trưởng Bộ Tài chính

Vương quốc Anh, Norman Lamont, đã áp thuế hàng hóa xa xỉ đối với thứ được coi là biểu tượng địa vị yuppie<sup>1</sup> tối thượng: điện thoại di động. Tất nhiên, điện thoại di động là thứ mà ngày nay hầu hết mọi người sống ở các nền kinh tế tiên tiến đều có. Hàng hóa mới hầu như luôn xuất hiện lúc đầu với mức giá đắt đỏ và chỉ có một vài người chịu mua chúng, nhưng khi đó thì chẳng ai có thể đoán được những hàng hóa nào sẽ trở thành những mặt hàng đại chúng. Thuế điện thoại di động của Anh đã được bãi bỏ năm 1999. Thách thức của việc nhận diện được hàng hóa nào phải chịu thuế đánh vào hàng xa xỉ thậm chí trở nên khó khăn hơn khi nhắc đến những thứ xa xỉ hằng ngày, chẳng hạn như quần áo thiết kế hay những chiếc nhẫn kim cương. Liệu đó sẽ là một ý kiến hay nếu để các công chức chính phủ lên danh sách những thương hiệu nào được tính là những mặt hàng xa xỉ - Louis Vuitton chứ không phải Tula? Điều này sẽ chỉ làm méo mó những lựa chọn của thị trường giữa những mặt hàng gần như giống hệt nhau. Thế còn hàng hóa có địa vị thì sao - chẳng hạn như việc lựa chọn trường học? Chính phủ có nên thực sự đánh thuế lên sự tham gia vào một tổ chức ưu tú chỉ vì một phần hấp dẫn người tiêu dùng là địa vị không?

Trong những trường hợp giới hạn nguồn cung là tuyệt đối, không chỉ là được xây dựng về mặt xã hội, thì một

1. Y yuppie là một thuật ngữ xuất hiện từ thập niên 80 của thế kỷ XX, để chỉ những người trẻ tuổi, sống ở đô thị, có chuyên môn. Họ có được đặc trưng là tuổi trẻ, giàu có và thành đạt trong công việc. Họ thường xuất hiện với diện mạo thanh lịch, sang trọng và thích thể hiện sự thành đạt bằng phong cách và tài sản của mình. Nguồn: <https://www.investopedia.com/terms/y/yuppie.asp> (ND.).

giải pháp khả thi là quyền sở hữu công đối với tài nguyên và một cơ chế tiếp cận hoặc cấp phép. Lập luận ở đây là cách duy nhất để tránh các cuộc chạy đua vũ trang về địa vị là ngăn cho chúng không xảy ra mà thôi, thông qua việc hình thành một tài nguyên chung. Đây là một cuộc tranh luận mang tính thời sự khi nó đề cập tới vấn đề đất đai ở các quốc gia mà ở đó có những mô hình sở hữu cực kỳ bất công, trong đó có một số quốc gia đang phát triển (và các quốc gia khác - Hộp 4.7). Ở những quốc gia này, chủ sở hữu các khu đất lớn có quyền lực chính trị và kinh tế rất lớn.

#### **Hộp 4.7. Cải cách ruộng đất ở Scotland**

Đất đai ở Scotland gợi lên những cảm xúc chính trị mạnh mẽ. Ở cao nguyên có những bất động sản lớn, đó là kết quả của chính sách dọn quang nơi đây - sự ra đi hoặc bị buộc phải ra đi của người dân Scotland khỏi vùng đất này vào cuối thế kỷ XVIII và đầu thế kỷ XIX. Các chủ sở hữu ruộng đất rộng lớn thay thế cho canh tác cộng đồng. Lúc này có 432 người sở hữu một nửa diện tích ruộng đất của đất nước, phần lớn dưới dạng những khu bất động sản thể thao rộng lớn. Năm 2012, Chính phủ Scotland phát động một chương trình lập bản đồ quyền sở hữu tất cả đất đai ở Scotland, khi một Nhóm Đánh giá Cải cách Ruộng đất độc lập (năm 2014) kêu gọi thiết lập một giới hạn trên đối với số lượng đất đai mà bất kỳ cá nhân nào có thể sở hữu. Hiện nay có chương trình Quyền được mua của cộng đồng (Community right to buy) áp dụng ở Cao nguyên và Quần đảo Scotland. Hiện giờ người bán phải săn sàng, nhưng không thể có chuyện động cơ chính trị sẽ gia tăng vì sự trưng thu. Ủy ban Đất đai của Chính phủ Scotland cũng đã tư vấn về thuế giá trị đất.

Các chương trình cải cách ruộng đất nhấn mạnh vấn đề được đặt ra trước đó: rằng quyền tài sản cũng được xây dựng về mặt xã hội. Thay vì xử lý các ngoại tác bằng cách vận dụng quá trình trao đổi các quyền tài sản nhất định trên thị trường, cả việc tái phân bổ quyền tài sản và cơ chế phân bổ đều có thể là những công cụ chính sách hữu ích. Xin nhắc lại rằng theo quan điểm của Garrett Hardin, chính quyền địa phương thật ngu ngốc khi cung cấp bãi đậu xe miễn phí vào dịp lễ Giáng sinh vì nó sẽ làm tăng nhu cầu đối với nguồn cung chỗ đậu xe cố định; thay vì đó lẽ ra nên áp dụng các mức giá cả cao hơn đối với nhu cầu chia theo suất. Ngược lại, chính quyền địa phương đã nghĩ rằng bãi đậu xe là tài nguyên tập thể và lựa chọn việc chia suất bằng cách xếp hàng và dậy thật sớm. Còn nhiều ví dụ khác về những trường hợp mà ở đó nhiều người thích các cơ chế phân bổ thay thế hơn là giá cả được thị trường ấn định để phù hợp với cung và cầu. Dịch vụ Y tế Quốc gia của Vương quốc Anh là một minh chứng rõ ràng. Đại đa số cử tri Vương quốc Anh cho rằng không phải trả tiền khi cần là điều cần thiết, bất chấp những lập luận về tính hiệu quả kinh tế đối với việc sử dụng cơ chế giá cả bởi vì nhu cầu đối với các dịch vụ y tế không ngừng tăng lên. Người dân Anh thích xếp hàng hơn, hoặc thích nhờ các chuyên gia y tế dành sự ưu tiên cho nhu cầu của họ hơn. Chia khẩu phần ăn thời chiến cũng là một ví dụ khác. Nguồn cung thức ăn bị hạn chế trong những trường hợp đó. Việc chia khẩu phần không hề hiệu quả về mặt kinh tế và tất yếu dẫn tới cái gọi là chợ đen, ở đó giá cả được phép tăng lên để phản ánh các điều kiện của nguồn cung. Tuy vậy, nhiều người (thậm chí nhiều

nhà kinh tế học) coi các cơ chế chia suất là cần thiết tại những thời điểm nhất định, chẳng hạn như thời chiến: tính công bằng còn hơn cả tính hiệu quả trong những trường hợp như vậy.

Một ví dụ ít ảm đạm hơn là sự phản đối kịch liệt đã chào đón Coaca-Cola khi công ty này thử nghiệm (năm 1999) tăng giá đồ uống của mình tại các máy bán hàng tự động trong thời tiết oi bức. Phản ứng của người dùng dữ dội đến mức công ty phải quay trở về với mức giá cũ, mặc dù không tăng được giá và do đó phải hạn chế một số nhu cầu khiến tăng khả năng các máy bán hàng sẽ cạn kiệt nguồn cung. Tuy vậy, các khách hàng lại có vẻ thoái mái với cách các hàng hàng không, chẳng hạn, thay đổi giá ghế theo nhu cầu. Ý nghĩa của tính công bằng trong các bối cảnh khác nhau - mức độ kiểm soát của mọi người đối với những tình huống ảnh hưởng tới nhu cầu - dường như lý giải cho sự khác biệt.

Những ví dụ này là những bối cảnh mà ở đó tính hiệu quả về mặt kinh tế không phải là mục tiêu quan trọng nhất của chính sách. Tính công bằng còn quan trọng hơn, hoặc có lẽ tất cả công dân cần cảm nhận được ý nghĩa của cam kết công dân, và cần phải có sự tin tưởng hay vốn xã hội cao.

## **Hiệu ứng mạng**

Hàng hóa có địa vị là những hàng hóa tạo hiệu ứng lan tỏa tiêu cực trong tiêu dùng. Cũng có những hàng hóa tạo hiệu ứng lan tỏa tích cực trong tiêu dùng. Các ngoại tác phía cầu này là *hiệu ứng mạng* (*network effects*) đã được thảo luận

trong phần nền tảng số ở Chương 2. Điện thoại là một ví dụ: khi càng có nhiều người khác tham gia vào mạng điện thoại thì điện thoại của tôi càng hữu ích đối với tôi. Tương tự như vậy, khi càng có nhiều người khác sử dụng một trang truyền thông xã hội thì tôi càng đánh giá cao trang đó. Nhiều thị trường số tạo hiệu ứng mạng *gián tiếp*. Ví dụ, càng có nhiều nhà hàng được liệt kê trên một nền tảng như OpenTable thì nó càng hữu ích cho thực khách, và càng có nhiều thực khách sử dụng nền tảng đó thì nó càng có giá trị đối với nhà hàng được liệt kê trên đó. Những ví dụ khác gồm có Airbnb cùng những nền tảng chô ở khác, Craigslist, TaskRabbit, và nhiều ứng dụng cùng nhiều dịch vụ quen thuộc khác trong cuộc sống hằng ngày. Trong tất cả các trường hợp này, quyết định tiêu dùng của một người ảnh hưởng đến sở thích và lựa chọn của những người khác. Ở đây, giả định A2 (Hộp 1.4) cũng thất bại.

## Kết luận

Chương này thảo luận về những thất bại của các giả định cho rằng không có các phí tổn ngoại bộ và các tác động lan tỏa trong sản xuất; và sở thích, lựa chọn tiêu dùng của mọi người độc lập với nhau. Đôi khi xác định quyền tài sản tư nhân đối với một tài nguyên chung, vì vậy thị trường vận hành có thể là phương pháp phù hợp để xử lý các ngoại tác. Tuy nhiên, các phương pháp khác cũng có thể gia tăng tính hiệu quả của kết quả, bao gồm hạn chế quyền tài sản tư nhân đối với một tài nguyên chung, vì vậy thị trường không thể vận hành; cho phép sự quản lý của cộng đồng đối với tài

nguyên chung; sử dụng các hình thức phân bổ khác của chính phủ đối với các quyền tiếp cận, chẳng hạn như giấy phép hay nhượng quyền thương mại; và sử dụng phương pháp phân bổ phi thị trường đối với các quyền tiêu dùng thông qua cơ chế chia suất.

Như những liệt kê tóm tắt này đã chỉ rõ, có những trường hợp không dễ gì tìm được giải pháp chính sách để giải quyết các thất bại của thị trường và gia tăng hiệu quả kinh tế. Trong những trường hợp này - có các phí tổn ngoại bộ trong sản xuất và tiêu dùng - các nhân tố xã hội, là những nhân tố thường không được các nhà kinh tế học quan tâm, lại đóng một vai trò quan trọng trong việc xác định mức độ khó dẽ của việc cải thiện hiệu quả kinh tế. Những nhân tố này bao gồm các chuẩn mực xã hội, sự phổ biến của vốn xã hội hay lòng tin, thực hiện kiến nghị và lòng trung thành trong sự tương tác với mỗi đe dọa từ bỏ hay thực tế của sự từ bỏ (hoặc lựa chọn người tiêu dùng), và ý nghĩa của sự công bằng. Vốn xã hội hay các chuẩn mực xã hội có thể làm giảm bớt ở một mức độ nào đó khả năng xảy ra tình trạng ăn không hoặc tình trạng áp đặt các ngoại tác lên những người khác. Xem xét tới tính công bằng cũng đóng một vai trò to lớn trong khả năng thành công của bất kỳ chính sách nào để xử lý các ngoại tác liên quan tới hàng hóa chung hay hàng hóa có địa vị.

Cuối cùng, phân loại hàng hóa được nêu trong Bảng 4.1 có thể được mở rộng để kết hợp thêm các hiện tượng đã được thảo luận ở đây. Việc đưa thêm hàng hóa có địa vị và khái niệm tài nguyên chung cũng được trình bày trong Bảng 4.2.

**Bảng 4.2. Phân loại hàng hóa được mở rộng**

Chi phí sản xuất cận biên giảm	Để dàng loại trừ những kẻ ăn không?			
		Dễ	Khó	
	Siêu-đối thủ	Ngoại tác tiêu dùng tiêu cực	Hàng hoa có địa vị	N/A
	Có đối thủ trong tiêu dùng?	Có	Hàng hoa tư nhân	Tài nguyên chung
	Không		Hàng hoa câu lạc bộ hay hàng hoa thu phí	Hàng hóa công cộng
	Siêu- không- đối thủ	Ngoại tác tiêu dùng tích cực	Mạng lưới	Mạng lưới

## Đọc thêm

### Kinh điển

Garrett Hardin (1968), “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162, no. 3859 (December): 1243–1248, doi:10.1126/science.162.3859.1243, <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>.

Fred Hirsch (1976), *Social Limits to Growth*, Harvard University Press.  
Albert Hirschman (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press.

Elinor Ostrom (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press.

### *Chi trả cho tài nguyên chung*

UK Department for Environment, Food & Rural Affairs (2013), *Payment for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*, <https://www.cbd.int/financial/pes/unitedkingdom-bestpractice.pdf>.

United Nations Development Programme, “Payment for Ecosystem Services”, <http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/payments-for-ecosystem-services.html>.

### *Quản lý cộng đồng về tài nguyên chung*

Edward Glaeser and Jose Scheinkman (2000), “Non-market Interactions”, NBER Working Paper No. 8053 (December).

Elinor Ostrom (2009), “Beyond Markets and States”, Nobel Prize lecture, [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom\\_lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf).

### *Vốn và chuẩn mực xã hội*

Partha Dasgupta (2005), “The Economics of Social Capital”, *Economic Record* 81, no. s1 (August): S2–S21.

J. Elster (1989), “Social Norms”, *Journal of Economic Perspectives* 3, no. 4: 99–17, <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jep.3.4 .99>.

Edward Glaeser, David Laibson, and Bruce Sacerdote (2002), “An Economic Approach to Social Capital”, *Economic Journal* 112 (November): F437–F458.

Geoffrey Hodgson (2006), “What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues* 40, no. 1: 1–25.

Geoffrey Hodgson (2013), editorial introduction to the Elinor Ostrom memorial issue, *Journal of Institutional Economics* 9, no. 4: 381–385.

Eric Klinenberg (2002), *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, University of Chicago Press.

Elinor Ostrom (2000), “Collective Action and the Evolution of Social Norms”, *Journal of Economic Perspectives* 14, no. 3: 137-158.

### *Hàng hóa có địa vị*

Robert Frank (2005), “Positional Externalities Cause Large and Preventable Welfare Losses”, *American Economic Review* 95, no. 2 (May).

Fred Hirsch (1976), *Social Limits to Growth*, Harvard University Press.

Rajiv Sethi (2010), “The Astonishing Voice of Albert Hirschman”,  
<http://rajivsethi.blogspot.co.uk/2010/04/astonishing-voice-of-albert-hirschman.html>.

## CHƯƠNG 5

# Các chính sách hành vi

*Chương trước đã giới thiệu ảnh hưởng xã hội của các lựa chọn cá nhân. Chương này chuyển sang một lý do tiềm năng khác mà các lựa chọn cá nhân có thể dẫn đến kết quả kinh tế chêch khỏi khung hiệu quả cổ điển: tâm lý học con người. Trong những năm gần đây, các chính sách dựa trên kinh tế học hành vi ngày càng trở nên phổ biến hơn. Cách tiếp cận thông dụng nhất là “cú huých” (nudging), được xây dựng trên nền tảng nghiên cứu miêu tả các lựa chọn của con người như một chuỗi những “thiên kiến” (biases) xa rời các sở thích lý trí, tư lợi. Mặc dù đã được tiếp nhận một cách khá rộng rãi giữa các nhà hoạch định chính sách và các nhà kinh tế học, vẫn có các cách tiếp cận thay thế và một số chỉ trích về phương pháp tiếp cận “cú huých”.*

*Một cách tiếp cận thay thế xem xét các lựa chọn của con người như các quy tắc may rủi mà trên thực tế là hoàn toàn hợp lý để đưa ra những giới hạn về năng lượng và sự chú ý của não bộ. Cách tiếp cận khác bàn luận ý tưởng rằng thách thức chính sách là để giúp con người thỏa mãn các sở thích của họ hơn là họ biết cách tự làm điều đó, tranh cãi rằng - cũng như chương trước bắt đầu nghiên cứu - sở thích được quyết định một phần về mặt xã hội, không chỉ là vấn đề của*

tâm lý cá nhân. Một lập luận cuối cùng liên quan đến vấn đề này, chỉ ra rằng các nhà hoạch định chính sách có thể có những thiên kiến hoặc sở thích riêng của họ, do đó không thể tránh khỏi chủ nghĩa gia trưởng trong các chính sách hành vi khiến khó có thể đưa ra các kết luận chắc chắn về phúc lợi xã hội.

Như phạm vi quan điểm này chỉ ra, đây là một lĩnh vực nghiên cứu chủ động với nhiều câu hỏi chưa được giải đáp. Điều này bao gồm mức độ chắc chắn của một số kết luận về hành vi trong các tài liệu. Tuy nhiên, các chính sách hành vi thường như có thể là một công cụ thường xuyên trong bộ công cụ của các nhà hoạch định chính sách; trong lĩnh vực từ trợ cấp đến chính sách và các quy định về cạnh tranh, tâm lý học về sự lựa chọn cá nhân là trọng tâm của thảo luận chính sách.

Chương này xem xét một loại chính sách đang phát triển nhanh chóng được định hình bởi thực tế là con người không phải lúc nào cũng hành động như những người tối đa hóa tự lợi, tối đa hóa lý trí. Điều này bao gồm các chính sách thúc đẩy ngày càng phổ biến dựa trên kinh tế học hành vi và được đặt tên cho một cuốn sách bán chạy “Nudge” (Cú huých) của tác giả Cass Sunstein và Richard Thaler. Một số quốc gia (chẳng hạn như Vương quốc Anh, Hoa Kỳ, Nhật Bản và Australia) đã thiết lập các bộ chính sách chuyên về cách tiếp cận này. Các cơ quan quản lý như cơ quan quản lý cạnh tranh cũng đặc biệt quan tâm đến lựa chọn của người tiêu dùng am hiểu hơn. Trong khuôn khổ tổ chức nghiên cứu về các chính sách này, các chính sách hành vi có thể được xem như là phản ứng đối với một dạng thất bại cụ thể của thị trường

(giả định A1, Hộp 1.4, các thất bại). Kinh tế học hành vi phân loại việc ra quyết định theo *phương pháp may rủi (heuristics)* nổi tiếng, chẳng hạn như sự quá tự tin, nỗi lo mất mát, tầm quan trọng của hiệu ứng mỏ neo và định khung (nói cách khác, cách các lựa chọn được đưa ra cho con người). Phương pháp tiếp cận này dựa trên nghiên cứu của hai nhà tâm lý học Daniel Kahneman và Amos Tversky, và kết hợp với các nhà kinh tế học Cass Sunstein, Richard Thaler cùng các tài liệu rộng rãi hiện có. Chương này bàn luận về các đặc trưng của việc ra quyết định - các loại chính sách hành vi được thông qua và loại nào dường như là có hiệu quả.

Đây là một lĩnh vực nghiên cứu đang phát triển mạnh. Ủy ban giải thưởng Nobel đã vinh danh một số nhà kinh tế học hành vi, và có tài liệu phổ biến rộng rãi về nghiên cứu này. Sự phổ biến của kinh tế học hành vi đã phát triển cùng với cuộc khủng hoảng về niềm tin trong kinh tế học thông thường và giả định về tính hợp lý, điều này rõ ràng là sai lầm về mặt thực nghiệm trong một số trường hợp cụ thể (mặc dù không phải tất cả). Tuy nhiên, sự trỗi dậy của hoạch định chính sách hành vi đặt ra một số câu hỏi.

Một là các giả định thích hợp để đưa ra lựa chọn dường như phụ thuộc vào hoàn cảnh; đôi khi con người (và các loài khác, trong cùng vấn đề đó, cũng vậy) hành động như một *con người kinh tế* thông thường, hợp lý, có tính toán, tối đa hóa một số kết quả về lợi ích tuân theo các ràng buộc. Một câu hỏi khác là ai đang đánh giá kết quả tốt nhất và theo tiêu chí nào - và họ đưa ra quyết định hợp lý như thế nào hay là cách nào khác?Thêm vào đó còn có mối đe dọa về sự kiểm soát bản năng kỹ thuật xã hội hay nói một cách tổng quát hơn là chủ nghĩa gia trưởng nhân từ của các nhà kinh

tế học và các chuyên gia chính sách. Tóm lại, lĩnh vực tâm lý học này có nguồn gốc từ chủ nghĩa hành vi những năm 1950 không mấy hấp dẫn của nhà tâm lý học B.F. Skinner và nhiều chính sách hành vi lần đầu tiên được nghiên cứu trong ngành công nghiệp quảng cáo. Mặc dù phương pháp tiếp cận chính sách là phổ biến với các chính phủ, nhưng có điều gì đó không thoái mái khi các quan chức hành động như các giám đốc điều hành quảng cáo trong việc cố gắng gây ảnh hưởng lên các lựa chọn của con người bằng cách lôi kéo họ về mặt tâm lý.

Ngoài ra còn có một số câu hỏi về khái niệm. Phương pháp tiếp cận “cú huých” - sử dụng kiến thức về cách con người đưa ra các lựa chọn trên thực tế để xây dựng các chính sách dẫn đến kết quả tốt hơn - đối diện với hai loại thách thức. Một là sự khác biệt nhiều hơn về mức độ quan trọng, chỉ ra tính hợp lý về sự cải tiến của phương pháp may rủi hơn là trình bày chúng như những thói quen phi lý trí. Điều này được dẫn dắt bởi Gerd Gigerenzer. Hai là, từ các nhà kinh tế học như Robert Sugden, thách thức ý tưởng rằng con người không đáng có những lựa chọn phi lý trí, một số sở thích “đúng” được thỏa mãn bởi các nhà chức trách như thể họ đang tạo ra những lựa chọn hợp lý. Nhóm nghiên cứu này tranh cãi rằng không có tác nhân kinh tế hợp lý bên trong và con người đưa ra các lựa chọn ở trong các bối cảnh cụ thể và được định hình bởi những gì đang diễn ra xung quanh họ.

Cuối cùng, có nhiều câu hỏi chưa được giải đáp về tính hiệu quả của các chính sách hành vi. Các trải nghiệm và thử nghiệm chỉ ra các kết quả có nhiều thay đổi về cách thực hiện phương pháp tiếp cận hành vi cụ thể và các chính

sách tương tác như thế nào. Chẳng hạn, một cuộc khủng hoảng về phương pháp luận trong tài liệu nghiên cứu tâm lý học đã truyền cảm hứng cho kinh tế học hành vi, không thể lặp lại một số kết quả. Và kết quả thường như phụ thuộc nhiều vào các trường hợp cụ thể. Vì vậy vẫn còn nhiều vấn đề để nghiên cứu.

## **Con người đưa ra các lựa chọn bằng cách nào?**

Mục tiêu của chính sách công là để mang lại sự phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực trong xã hội. Thông thường, các quyết định phân quyền của các cá nhân trong thị trường có thể đạt được điều này. Đôi khi sự can thiệp chính sách công là cần thiết - khi có các hàng hóa công cộng và các tác nhân bên ngoài mà theo đó các lợi ích và các chi phí xã hội và tư nhân khác nhau hoặc nơi có sự bất cân xứng về thông tin hoặc sức mạnh độc quyền. Các sự can thiệp được bàn luận cho đến nay trong cuốn sách này đều dựa trên các giả định rằng con người đưa ra các lựa chọn hợp lý dựa trên sự tự lợi riêng của họ. Có thể định nghĩa về *tự lợi* một cách rất rộng, bao gồm sự kết hợp tốt đẹp với người khác hoặc một hành động vị tha. Tuy nhiên, tất cả các thảo luận đến nay đều dựa trên các giả định hợp lý.

Kinh tế học là tất cả cách con người đưa ra các lựa chọn, do đó giả định này là một giả định khá quan trọng. Điển hình, kinh tế học giả định rằng chúng ta giống như ngài Spock trong phim *Star Trek* (*Du hành giữa các vì sao*): chúng ta đưa ra một quan điểm hợp lý về thông tin có sẵn đối với chúng ta và tính toán các kết quả của các lựa chọn khác nhau. Vì vậy, việc lướt ngang qua cửa sổ của một cửa hàng

và nhìn thấy một chiếc áo khoác, chúng ta nhìn giá và tham khảo sở thích của mình và tính toán - đưa ra giới hạn ngân sách của mình - liệu rằng lợi ích từ việc mua nó có lớn hơn các mục đích sử dụng có thể có khác đối với số tiền chúng ta bỏ ra hay không. Trong trường hợp mua nhiều món, đây là một quyết định đủ hợp lý, theo kinh nghiệm. Nhưng như chúng ta đều hiểu rõ, con người có cảm xúc và cũng logic. Đôi khi chúng ta quyết định mua sắm bốc đồng. Hoặc là việc ăn bánh bây giờ mặc dù biết rằng chúng ta sẽ hối tiếc về sau khi chúng ta bước lên những cái cân. Hay là chọn mua chiếc áo khoác chỉ bởi vì người bạn tốt nhất của chúng ta cũng có một cái như thế, hay chúng ta thích một bức ảnh chúng ta nhìn thấy ở trong quảng cáo.

Cho dù mọi người nhận thức được vai trò của sự bốc đồng và cảm xúc, tại sao các nhà kinh tế học vẫn giả định rằng con người cư xử như là một người Vulcan<sup>1</sup> cực kỳ hợp lý? Thế đấy, thường thì giả định tiêu chuẩn thực hiện một nhiệm vụ tốt hoàn hảo về việc dự đoán cách con người cư xử. Nhiều thử nghiệm đã chứng tỏ rằng hành vi của con người trong những bối cảnh khác nhau tạo ra kết quả thị trường giống nhau như thuyết kinh tế tiêu chuẩn dự đoán - Vernon Smith thậm chí đã chia sẻ giải thưởng Nobel cho chính xác loại công trình thử nghiệm này với Daniel Kahneman, một trong những người tiên phong cho phương pháp tiếp cận hành vi. Về vấn đề đó đối với các loài khác, chẳng hạn như chim bồ câu, chuột và khỉ ở các thí nghiệm trong phòng thí nghiệm cũng đưa ra các lựa chọn tư lợi hợp lý để đáp lại các ưu đãi về giá; lĩnh

1. Người Vulcan là người ngoài hành tinh, sống trên hành tinh Vulcan trong bộ phim Star Trek (BT.).

vực nghiên cứu này được biết đến như là *thuyết thị trường sinh học*. Sẽ là kỳ lạ nếu cho rằng loài người kém khả năng hơn loài bồ câu trong việc đưa ra các lựa chọn để đạt được các kết quả hợp lý. Điều này cho thấy rằng *bối cảnh* mà con người (hay loài chim bồ câu) đưa ra các lựa chọn ảnh hưởng quyết định đến cách họ đối phó với chúng như thế nào; con người đặc biệt kém trong việc suy nghĩ về sự không chắc chắn và tính toán các khả năng xảy ra, vì vậy các lựa chọn “không hợp lý” có nhiều khả năng xảy ra dưới các điều kiện không chắc chắn. Hơn nữa, rất ít người cư xử như các tác nhân được giả định trong các thuyết kinh tế tiêu chuẩn, trong nhiều hoặc hầu hết các bối cảnh; cả phương pháp tiếp cận thông thường và phương pháp cú huých cần tránh các giả định rằng mọi người là giống nhau.

Hơn nữa, những điều có vẻ như là những sự lựa chọn không hợp lý tuân theo một trong các thiên kiến về hành vi có thể trên thực tế là kết quả của một thói quen hoàn toàn hợp lý trong việc sử dụng quy tắc may rủi (thường được nhắc đến như phương pháp may rủi) bởi vì điều này làm tiêu tốn ít năng lượng của não bộ. Quan điểm này nhất quán với những gì Herbert Simon nói đến trong các tài liệu kinh tế trước đây về *chấp nhận giải pháp kém lý tưởng (satisficing)* - nói cách khác, đưa ra một lựa chọn mang lại kết quả đủ tốt thay vì phải gánh chịu những nỗ lực cần thiết để nhận được kết quả tối ưu và tốt nhất có thể. Lập luận của Simon rằng con người trói buộc tính hợp lý; họ chỉ dành một lượng thời gian và năng lượng tinh thần nhất định để tìm ra cách hành động tốt nhất. Tư duy thông qua việc thực hiện một suy luận (mà Kahneman gọi là “tư duy chậm” trái ngược với “tư duy nhanh” hay những quyết định bốc đồng

trong một tình thế nhất định) liên quan đến cái giá mà một quyết định hợp lý sẽ chỉ phải gánh chịu khi các lợi ích có thể để tạo ra nó đáng giá.

### **Lựa chọn hành vi so với lựa chọn duy lý**

Hai phương pháp tiến cận với các quyết định kinh tế - lựa chọn duy lý và các sở thích thuộc về hành vi - có thể được trình bày dựa trên tập hợp các giả định tương phản về hành vi con người, được nêu (ở một dạng rút gọn) trong Bảng 5.1

**Bảng 5.1. Các giả định lựa chọn tương phản**

Tiêu chuẩn	Hành vi
Con người là những người tối đa hóa, đưa ra các tập hợp và các ràng buộc thông tin của họ	Con người là những người hài lòng và theo các quy tắc may rủi
Con người tính toán các kết quả và các lợi ích	Con người có các thiên kiến về nhận thức và đặc biệt kém trong việc suy tính về tương lai hoặc các khả năng có thể xảy ra
Các sở thích nhất quán	Các sở thích có thể không nhất quán, đặc biệt là theo thời gian.
Các lựa chọn của mọi người được hình thành một cách độc lập với các lựa chọn của những người khác.	Sở thích của mọi người bị ảnh hưởng bởi sở thích của những người khác.

Không cần phải nói, hai tập hợp giả định này đưa ra các dự đoán khác nhau về sự lựa chọn kinh tế. Các tài liệu về hành vi đã tạo ra một danh mục dài về các thiên kiến và các

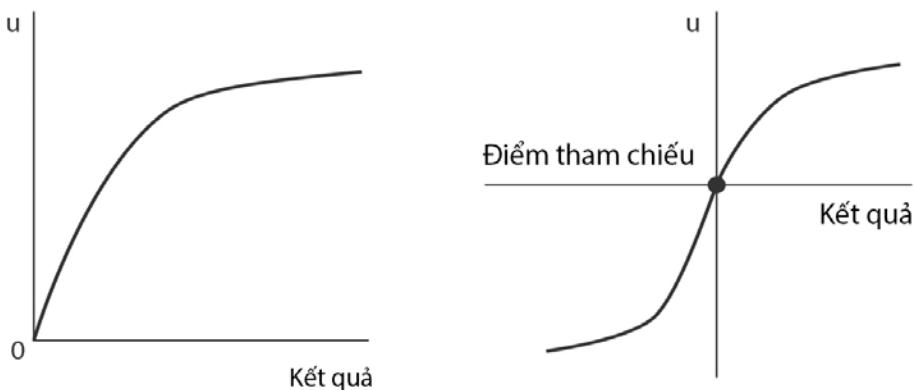
khuôn mẫu nhận thức, một vài trong số đó đã được nêu ở Bảng 5.2. Trên thực tế, độ dài của danh mục này là một trong những vấn đề của kinh tế học hành vi, điều đó có nghĩa là - trái ngược với các giả định truyền thống - cần lựa chọn giả định hành vi nào để áp dụng trong việc phân tích bất kỳ vấn đề nhất định được đưa ra. Trong trường hợp không có một lý thuyết toàn diện, việc lựa chọn cần phải được thực hiện dựa trên cơ sở thực nghiệm - điều mà có thể là tốt nếu được thực hiện một cách cẩn thận nhưng về mặt lý thuyết lại không mấy hấp dẫn. Cách tiếp cận về hành vi này trái ngược với sự đơn giản của giả định kinh tế thông thường về lựa chọn.

**Bảng 5.2. “Các thiên kiến” về hành vi**

---

Hàm thỏa dụng gấp khúc	Con người đánh giá lợi ích và tổn thất, không phải mức độ, tổn thất gây tác hại nhiều hơn lợi ích.
Mức ngại tổn thất/hiệu ứng sở hữu và mức ngại rủi ro	Con người thể hiện nỗi lo mất mát cũng như mức ngại rủi ro.
Hiệu ứng mỏ neo và các điểm tham chiếu	Con người đánh giá lợi ích và tổn thất với điểm tham chiếu hoặc điểm neo (không phải điểm tuyệt đối)
Đóng khung và kiến trúc lựa chọn	Lựa chọn của con người khác nhau phụ thuộc vào cách một quyết định được định khung hay được mô tả
Tư duy nhanh và chậm	Nhiều quyết định được tạo ra mà không tính toán kết quả kỳ vọng cụ thể - chúng bốc đồng hoặc dựa theo may rủi
Thiên kiến nguyên trạng/Tính ỳ	Con người tránh nỗ lực tính toán và lựa chọn, và thường đưa ra các lựa chọn dễ dàng của việc không phải quyết định.

Thiên kiến nhặt thức muộn/thiên kiến về trí nhớ	Con người không giỏi trong việc ghi nhớ và đặc biệt ghi nhớ tốt nhất các phần gần đây nhất của trải nghiệm.
Quá tự tin	Con người quá tự tin; phần lớn khẳng định trên mức trung bình; Vai trò của may mắn bị đánh giá thấp khi kết quả tốt, được đánh giá cao khi kết quả không tốt.
Ảnh hưởng xã hội	Lựa chọn của con người thường bị ảnh hưởng bởi những người khác
Thiên kiến nhất thời/chiết khấu theo đường hyperbol	Con người quan tâm nhiều hơn đến quãng thời gian gần so với nhìn xa về tương lai; nhưng ngày nay khi họ cũng coi trọng tương lai xa hơn, các lựa chọn của họ thường không nhất quán theo thời gian. Các lựa chọn khác nhau phụ thuộc vào thời diểm chúng được tạo ra.



**Hình 5.1. Tối đa hóa độ thỏa dụng tiêu chuẩn (đồ thị trái)  
so với lý thuyết triển vọng (đồ thị phải)**

Ba mục đầu tiên trong Bảng 5.2. đôi khi được kết hợp thành lý thuyết được biết đến là *lý thuyết triển vọng (prospect theory)*. Hình 5.1 tạo sự đối lập giữa tối đa hóa độ thỏa dụng tiêu chuẩn ở bên trái với lý thuyết triển vọng, xem xét sự thỏa

dụng từ các kết quả khác nhau. Ở bên trái là một hàm thỏa dụng trơn tru với độ thỏa dụng cận biên dương nhưng giảm dần (và mức ngại rủi ro trong các phiên bản có độ không chắc chắn), được đo từ điểm gốc. Đó là mức độ của kết quả xác định độ thỏa dụng. Lý thuyết tiêu chuẩn cũng có trọng số quy chuẩn: mục đích là tối đa hóa độ thỏa dụng cá nhân.

Ở bên phải là một hàm gấp khúc hiển thị các mức lợi ích và tổn thất riêng lẻ từ một điểm tham chiếu - điều này thường được coi là một thiên kiến nguyên trạng hay một số điểm neo khác, khác 0. Dưới điểm tham chiếu, con người không muốn mất mát. Con người không đánh giá độ thỏa dụng kỳ vọng tuyệt đối mà là lợi ích và tổn thất kỳ vọng so với điểm tham chiếu của họ. Thông thường, theo thực nghiệm, cũng có một hàm dốc hơn đối với tổn thất so với đối với lợi ích: tổn thất đè nặng lên chúng ta hơn lợi ích cổ vũ chúng ta. Lý thuyết triển vọng mang tính mô tả, cố gắng nắm bắt cách mọi người đánh giá độ thỏa dụng cá nhân của họ; đối với các nhà phê bình, nó là đặc biệt, vì không có sự mô tả tóm tắt về những gì xác định điểm tham chiếu.

Một thách thức đối với kinh tế học hành vi là nhiều “thiên kiến” về nhận thức này đã được xác định từ các thí nghiệm tâm lý học có quy mô khá nhỏ và không được nhân rộng. Những cuốn sách phổ biến về kinh tế học hành vi kể nhiều câu chuyện minh họa cho những lựa chọn phi lí trí, nhưng không có một khuôn khổ chung bao quát nào cho việc nghiên cứu từ các giả định trong bảng đến các dự đoán về lựa chọn của con người. Đây là một lý do khiến mô hình kinh tế tiêu chuẩn vẫn giữ vị trí trung tâm: thường không chỉ có giá trị về mặt kinh nghiệm, mà còn là một khuôn khổ lý thuyết nhất quán. Một cách tiếp cận nghiên cứu thay thế

đối với kinh tế học hành vi mục đích đưa ra sự chặt chẽ với các thí nghiệm, đe dọa con người với các động cơ thực sự trong những bối cảnh kinh tế thực tế nơi họ tương tác với những người khác.

Bất chấp các câu hỏi và chỉ trích khác nhau, ý tưởng về các chính sách tạo cú huých vẫn có một chỗ đứng vững chắc. Nhiều mô tả về các “thiên kiến” hành vi có thể được tìm thấy trong các tài liệu phổ thông và kỹ thuật đang phát triển. Dưới đây là một số mô tả quan trọng.

## Tư duy về rủi ro

Con người không giỏi về tính toán xác suất. Ví dụ, đưa ra danh sách các lựa chọn này và yêu cầu chọn nhanh:

- A. 80% cơ hội giành được 1.000 USD
  - B. Chắc chắn giành được 700 USD
- 
- A. 80% khả năng mất 1.000 USD
  - B. Chắc chắn mất 700 USD
- 
- A. Đặt cược 10 USD để có 0,1% cơ hội giành được 9.000 USD
  - B. Không làm gì cả
- 
- A. 1% cơ hội mất 100.000 USD
  - B. Trả 1.100 USD để mua bảo hiểm cho rủi ro này

Hầu hết mọi người chọn B, A, A, B. Nếu tính toán các giá trị kỳ vọng dựa trên xác suất một cách chính xác và lựa chọn hợp lý, họ nên chọn A, B, B, A, vì chúng có giá trị kỳ vọng lớn hơn trong mỗi cặp. Mô hình này được quan sát khá là có hệ thống trong các phép tính xác suất kiểu này. Theo sự phân biệt của Kahneman giữa tư duy chậm và tư duy nhanh, tính toán xác suất (tư duy chậm), một hoạt động của vỏ não trước

trán, sử dụng nhiều năng lượng; não thường chuyển sang câu trả lời trực quan (tư duy nhanh). Câu trả lời điển hình cho các lựa chọn như những lựa chọn nêu trên chứng minh mô hình được trình bày trong Bảng 5.3.

**Bảng 5.3. Ma trận thái độ rủi ro gấp 4 lần**

	<i>Lợi ích kỳ vọng đáng kể</i>	<i>Các tổn thất dự kiến đáng kể</i>
Xác suất cao	Mức ngại rủi ro - đánh giá thấp khả năng (ví dụ hoàn lại khoản vay sinh viên)	Tìm kiếm rủi ro - Cố gắng để tránh hoặc bù đắp các tổn thất, mức ngại tổn thất (ví dụ những người giao dịch tài chính “đánh cược cho sự phục hồi”)
Xác suất thấp	Tìm kiếm rủi ro - đánh giá cao khả năng chiến thắng (ví dụ: mua vé số)	Mức ngại rủi ro - đánh giá cao khả năng tổn thất (ví dụ: chính sách bảo hiểm như các chương trình bảo hành mở rộng cho hàng gia dụng nội địa)

## Đóng khung và mỏ neo

Cách các sự lựa chọn được đưa ra, hay “đóng khung”, thay đổi các quyết định bởi nó thay đổi những gì con người nhận thức về lợi ích hoặc tổn thất; điều này quan trọng bởi vì sự bất đối xứng được mô tả ở trên trong cách con người hướng đến việc đánh giá lợi ích và tổn thất. Để nghiên cứu cách hiệu ứng định khung ảnh hưởng đến sự lựa chọn như thế nào, hãy tưởng tượng bạn đang xem xét các phương pháp điều trị virus Ebola tại một ngôi làng với 600 người đang có nguy cơ. Sự lựa chọn phương pháp điều trị có thể trình bày trong bốn cách:

- A - Sẽ cứu 200 người trong số 600 người.
- B - 1/3 xác suất 600 người sẽ sống, 2/3 xác suất tất cả sẽ chết
- C - 400 người sẽ chết
- D - 1/3 xác suất không ai chết, 2/3 xác suất 600 người sẽ chết

Tất cả những kết quả mong đợi đều giống nhau: 200 người sẽ sống sót. A và C được trình bày một cách xác định, B và D là kết quả mong đợi. A và B có định khung tích cực, C và D có định khung tiêu cực. Cách trình bày nào sẽ khiến con người có nhiều khả năng đồng ý điều trị nhất? Trong định khung tích cực (A và B), họ lo ngại rủi ro và chọn A. Trong định khung tiêu cực (C và D), họ tìm kiếm rủi ro và chọn D.



**Britain Elects** @britainelects

1h

Về việc “Giảm độ tuổi bỏ phiếu từ 18 xuống 16”

Üng hộ: 37%

Phản đối: 56%

(thông qua Ipsos- Mori / 12-14/12



**Britain Elects** @britainelects

1h

Về việc “Trao quyền bỏ phiếu từ 16 đến 17”

Üng hộ: 52%

Phản đối: 41%

(thông qua Ipsos- Mori / 12-14/12

**Hình 5.2. Ảnh hưởng của khung câu hỏi khảo sát ý kiến**

Đóng khung cũng ảnh hưởng đến tất cả các cuộc khảo sát ý kiến; kết quả phụ thuộc vào cách đặt câu hỏi khảo sát. Hình 5.2 cho thấy một ví dụ về cuộc thăm dò ý kiến về cách định khung có thể thay đổi phản ứng của mọi người, lật ngược ý kiến của đa số trong trường hợp này.

Các cuộc thăm dò ý kiến và kết quả trưng cầu dân ý có thể không được giải thích nếu không tham chiếu chính xác đến cách diễn đạt câu hỏi và định khung lựa chọn. Những nhà tiếp thị và những nhà quảng cáo từ lâu đã biết đến hiện tượng này, vì toàn bộ ngành của họ đều dựa trên nó (và nhà kinh tế học Nicholas Kaldor là một nhà phê bình ngành quảng cáo một cách chính xác vì ông coi nó như là khai thác một thất bại của thị trường và do đó làm giảm phúc lợi kinh tế). Hiện nay có nhiều blog và trang web tiếp thị hành vi (cũng bao gồm *tiếp thị thần kinh (neuromarketing)*, sử dụng kết quả quét fMRI để làm những quảng cáo trở nên hiệu quả hơn). Các blog và các khóa học về quảng cáo hành vi có đầy đủ các lời khuyên về cách khai thác định khung, hiệu ứng mỏ neo, điểm tham chiếu và mức ngại rủi ro hoặc mức lo tổn thất. Ví dụ, chúng đưa ra những lời khuyên như sau:

- Nói “chín trên mười khách hàng hài lòng với dịch vụ của chúng tôi”, không phải “90% khách hàng hài lòng với dịch vụ của chúng tôi”.
- Nhưng hãy nói “chỉ 1% sản phẩm của chúng tôi có lỗi”, không phải “cứ 100 sản phẩm thì chỉ có một sản phẩm bị lỗi”.
- So sánh một chiếc máy pha cà phê espresso trị giá 400 USD với 800 USD một năm để uống cà phê latte tại cửa

hàng cà phê - đừng đặt kỳ vọng vào cappuccino với giá 2,5 USD mỗi ngày.

- Đóng khung sự lựa chọn bằng cách cung cấp cho người tiêu dùng một số tùy chọn kém hấp dẫn hơn cùng với tùy chọn mà bạn muốn họ sử dụng - chẳng hạn thường được thực hiện với các gói đăng ký.

## Tính Ý

Khi con người tiết kiệm nhu cầu tính toán hoặc suy nghĩ, có rất nhiều tính Ý trong việc lựa chọn. Những nhà tiếp thị tận dụng điều này với chiến thuật phổ biến là gia hạn đăng ký tự động, vì cần nỗ lực để ngăn chúng sau khi những ưu đãi đặc biệt đi đến kết thúc. Một loại của chính sách kinh tế hành vi (hay công cụ marketing) bao gồm việc đơn giản hóa các lựa chọn nhiều nhất có thể, vì vậy con người có thể tiết kiệm cho nỗ lực tinh thần của họ. Một loại khác là thiết lập tùy chọn mặc định, cách lựa chọn dễ dàng nhất, một sự lựa chọn không cần làm gì, là một cách đạt được kết quả mong muốn. Việc không có lựa chọn mặc định - buộc con người phải đưa ra lựa chọn - tất nhiên có thể là tốt hơn. Tuy nhiên, nếu mọi thứ quá phức tạp, con người ngừng suy nghĩ về những điều đó một cách kĩ càng. Họ có khả năng đưa ra những quyết định gần hơn với sự tư lợi lý trí của họ nếu vấn đề và các lựa chọn được đơn giản hóa.

## Quá Tự Tin

Một hiện tượng được quan sát gần đây là sự quá tự tin, cũng được biết đến như *hiệu ứng Lake Wobegon* (sau loạt chuỗi

phát thanh của Garrison Keillor lấy bối cảnh cộng đồng hư cấu của Lake Wobegon, “nơi mà tất cả phụ nữ đều mạnh mẽ, tất cả đàn ông đều ưa nhìn, và tất cả trẻ em đều trên trung bình”). Hầu hết mọi người tin tưởng rằng họ là người tài xế tốt hơn trung bình, hay là những đứa trẻ của họ đặc biệt tài năng. Tất cả các nhà giao dịch tài chính đều có xu hướng tin tưởng họ tốt hơn mức trung bình. Họ gán cho sự may mắn với kỹ năng, nhưng họ ngạc nhiên khi kết quả tiếp theo của họ bị đảo ngược thì họ đổ lỗi đó là do thiếu may mắn. Vì nam giới thường tự tin thái quá hơn phụ nữ, và hầu hết những nhà tài chính là nam giới, có lẽ điều này sẽ có ý nghĩa đối với quy định của thị trường tài chính.

## **Thiên kiến nhất thời**

Một ví dụ quan trọng khác về mặt kinh tế là thiên kiến nhất thời, hay chiết khấu theo đường hyperbol.

Tiền hiện tại giá trị với chúng ta hơn tiền sau này, do đó không ngạc nhiên rằng con người chiết khấu cho những lợi ích trong tương lai. Giả sử bạn được cung cấp 100 USD bây giờ và 110 USD trong một năm; nếu bạn không phân biệt giữa hai lựa chọn đó, hệ số chiết khấu (tỉ lệ ưu tiên theo thời gian) là 10%. *Chiết khấu theo cấp số nhân* tiêu chuẩn trong kinh tế học giả định rằng tỉ lệ không đổi. Bạn nên không quan tâm như nhau giữa 110 USD trong một năm và 121 USD trong thời gian hai năm. Công thức là tiêu chuẩn trong kinh tế học, ví dụ, để tính giá trị hiện tại ròng của lợi tức đầu tư; và hệ số chiết khấu được áp dụng cho một lợi ích hoặc lợi nhuận với thời kỳ bắt đầu từ bây giờ là:

$$\frac{1}{(1 + \delta)^t}$$

Tuy nhiên trên thực tế, mọi người quan tâm nhiều hơn tới những hy sinh trong ngắn hạn.

Cân nhắc hai lựa chọn dưới đây:

A1. Một ly cà phê bây giờ

A2. Hai ly cà phê ngày mai

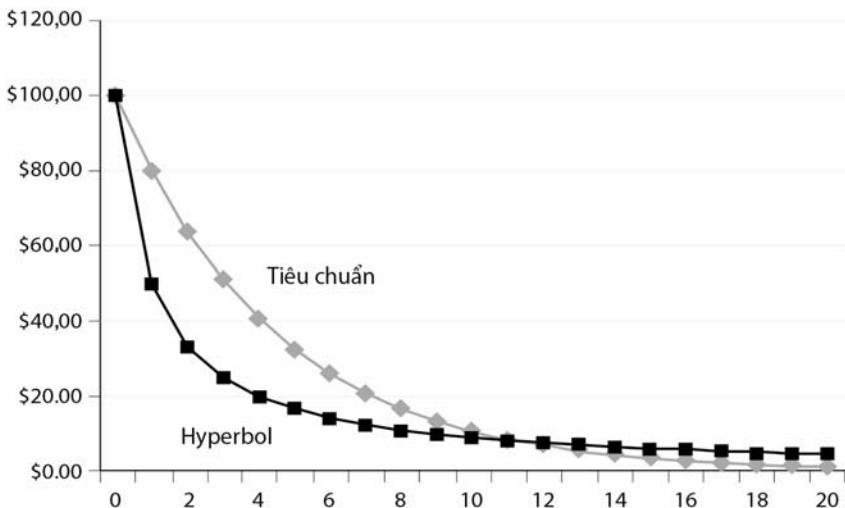
B1. Một ly cà phê trong một năm

B2. Hai ly cà phê trong một năm + một ngày

Mọi người thường chọn B2 nhưng A1, trở nên kiên nhẫn hơn về tương lai. Nhưng mọi người cũng thường xuyên không nhất quán và, nếu được đưa ra cùng một lựa chọn sau một năm kể từ bây giờ, sẽ trở nên thiếu kiên nhẫn. Do đó, thông thường, sở thích của con người không nhất quán theo thời gian. Công thức chiết khấu là:

$$\frac{1}{(1 + \delta t)^\beta}$$

Trong đó,  $\beta$  là dương (đôi khi đơn giản là 1). Các phiên bản đơn giản hơn được biết đến như là *quasi-hyperbol* thỉnh thoảng được sử dụng - các tham số và dạng của phương trình được điều chỉnh để có thể thiết lập mô hình các loại lựa chọn như đã được miêu tả, sự thiếu kiên nhẫn ngắn hạn và sự kiên nhẫn dài hạn. Áp dụng các công thức này với các giá trị tham số thích hợp để tính toán giá trị hiện tại ròng cho thấy phương pháp tiếp cận thông thường đánh giá thời gian ngắn hạn cao hơn nhưng lại ít có trọng số hơn trong tương lai xa hơn (Hình 5.3; và xem “Lựa chọn công thức chiết khấu” trong Chương 8 để biết thêm về chiết khấu).



**Hình 5.3. So sánh chiết khấu tiêu chuẩn và chiết khấu theo đường hyperbol**

Có nhiều ví dụ về hành vi này trong cuộc sống hằng ngày. Hầu hết mọi người hành động bốc đồng trong hiện tại và cũng như không hiểu về sức mạnh của sở thích trong tương lai của họ, họ sẽ hành động “hợp lý” hơn thực tế họ nghĩ khi đến thời điểm nào đó. Hôm nay, tôi nghĩ tôi sẽ chọn một lựa chọn lành mạnh cho một bữa ăn nhẹ vào cuối tuần tới. Trong một thử nghiệm, 74% người dự đoán họ sẽ chọn một quả táo, 26% chọn socola. Đến cuối tuần, chỉ 30% chọn táo, và 70% chọn socola. Những ví dụ như vậy thường kết hợp với *thiên kiến dự đoán (projection bias)*, hay mong đợi để cảm nhận tương tự trong tương lai như tôi hiện tại. Một công cụ để giải quyết các sở thích không nhất quán về thời gian là cách thức cam kết. Ví dụ, các hàng hàng không làm điều này khi yêu cầu hành khách đặt trước bữa ăn của họ - họ muốn có thông tin để giúp họ đặt hàng với số lượng phù hợp trong số các lựa

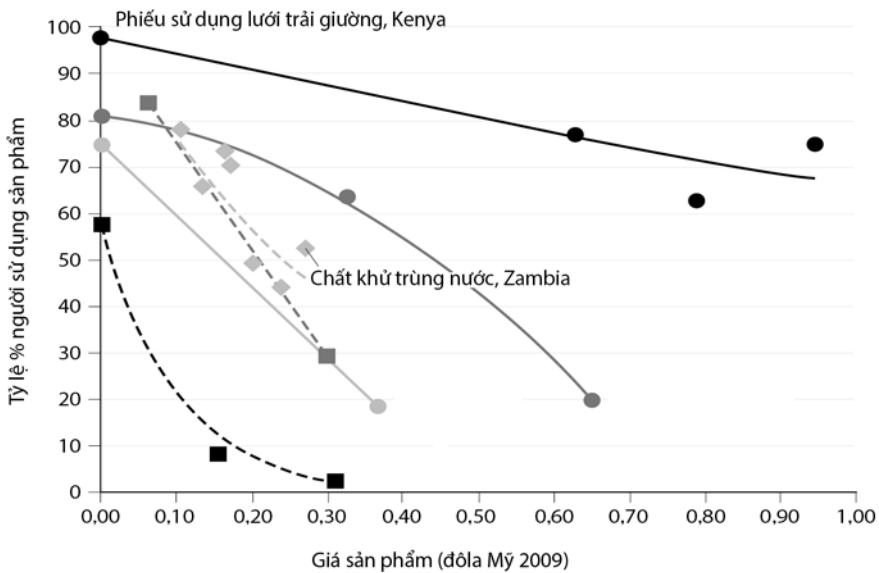
chọn khác nhau - nhưng những hành khách có thể sử dụng thông tin này để tự cam kết để lựa chọn bữa ăn lành mạnh và tránh những cám dỗ của sự lựa chọn ngon miệng nhưng không có lợi cho sức khỏe khi đến giờ ăn.

## Các chính sách về hành vi trong thực tế

Đã có sự bùng nổ mối quan tâm của Chính phủ và doanh nghiệp đến việc sử dụng cú huých (nudge). Ở đây Vương quốc Anh lại là một nhà đổi mới sáng tạo, là nước đầu tiên thành lập một đơn vị chính sách đặc biệt để phát triển các chính sách thúc đẩy: Nhóm Thông tin chi tiết về hành vi (Behavioural Insights Team - BIT) vào năm 2010 (nó đã được tư nhân hóa một phần như một công ty hoạt động vì mục đích xã hội vào năm 2014 và hiện cung cấp dịch vụ tư vấn cho các chính phủ khác và doanh nghiệp). Australia, Nhật Bản và Hoa Kỳ đã thành lập các đơn vị tương tự gần đây hơn. Tại Australia, bang New South Wales đã thành lập Đơn vị Thông tin chi tiết về hành vi (Behavioural Insights Unit - BIU) vào năm 2012. Tại Hoa Kỳ, Nhóm Khoa học xã hội và Hành vi (Social and Behavioral Sciences Team - SBST) được thành lập vào năm 2014 và bị trì hoãn bởi Tổng thống Trump, nhưng không phải trước khi giới thiệu một phạm vi các kế hoạch và thí điểm trong một số lĩnh vực chính sách xã hội. Nhật Bản đã thành lập đơn vị thúc đẩy của mình vào năm 2017, với mục tiêu tập trung vào các chính sách về môi trường, y tế và giáo dục. Các chính sách hành vi hiện đang được áp dụng trên khắp thế giới, kể cả ở các nước đang phát triển thông qua các chương trình viện trợ (Hộp 5.1).

### Hộp 5.1. Cú huých trong quá trình phát triển

Việc áp dụng các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên đối với các cú huých khác nhau đã trở nên phổ biến ở các nước đang phát triển, thường được các nhà tài trợ viện trợ khuyến khích. Ví dụ, các sản phẩm chăm sóc sức khỏe ở các nước đang phát triển thường yêu cầu thanh toán một khoản phí nhỏ. Các thí nghiệm đã chỉ ra rằng việc cắt giảm giá từ một vài xu xuống 0 có thể có tác động đáng kể đến việc tiêu thụ, làm cho doanh thu bị giảm đáng kể do ảnh hưởng đến kết quả sức khỏe. Các nhà phân tích lại lập luận rằng mức giá bằng 0 truyền tải thông tin bổ sung, rằng hoạt động được xã hội mong đợi, tạo ra hiệu ứng định khung.



#### Tác động của các khoản phí nhỏ đối với việc tiêu thụ

Nguồn: Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/The%20Price%20is%20Wrong.pdf>.

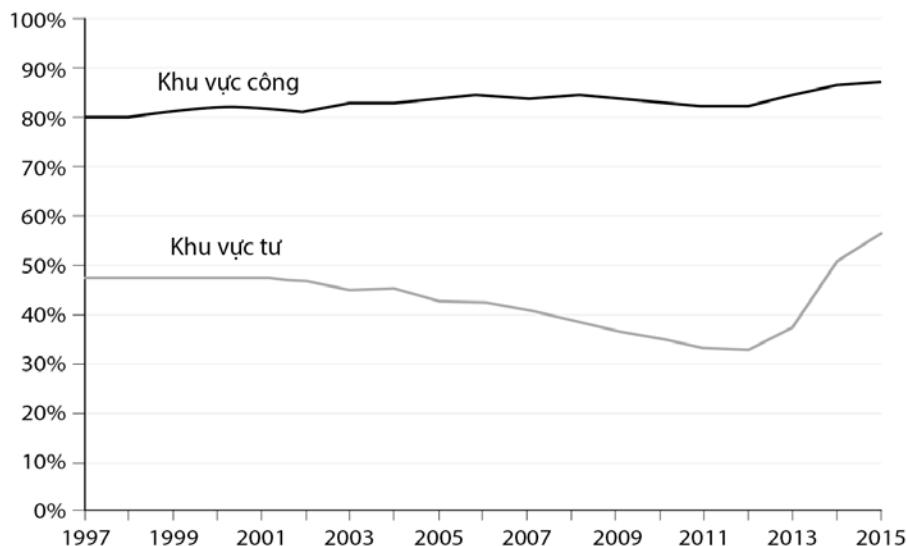
Đối với những người có thu nhập rất thấp, cũng có thể có sự căng thẳng về nhận thức trong việc đưa ra các quyết định quan trọng,

đặc biệt là về những vấn đề phức tạp như quyết định tài chính. Bằng chứng là mọi người ngăn cách suy nghĩ của họ - ví dụ, vay tiền mặc dù có tiết kiệm - và tập trung vào các vấn đề nhỏ hơn là tình hình tài chính tổng thể của họ. Trình bày thông tin như khoản hoàn trả khoản vay dưới dạng số tiền thay vì lãi suất có thể giúp mọi người đưa ra quyết định ít tổn kém hơn. Không có gì ngạc nhiên khi thông tin đơn giản hóa cũng được phát hiện để giúp ích cho mọi người. Các thử nghiệm về việc gửi tin nhắn văn bản dưới dạng lời nhắc ở các quốc gia từ Bolivia đến Philippines đã giúp tăng mức tiết kiệm của người dân.

International Bank for Reconstruction and Development (2015), *World Development Report: Mind, Society, and Behavior*. Eldar Shafir and Sendhil Mullanaithan (2013), *Scarcity*, Henry Holt.

Một trong những ví dụ sớm nhất và nổi tiếng nhất về chính sách cú huých thành công là sự ra đời của lựa chọn không tham gia thay cho mặc định chọn tham gia trong việc tiết kiệm để nghỉ hưu. Một trong những nghiên cứu đầu tiên, vào năm 2001, đã ghi nhận sự gia tăng lớn trong việc tham gia vào kế hoạch tiết kiệm khi nghỉ hưu - mức tăng 50% đối với nhân viên mới - khi người sử dụng lao động chuyển sang đăng ký tự động. Nhiều người tiết kiệm quá ít cho thời gian nghỉ hưu của họ. Nếu không tăng tỷ lệ tiết kiệm, họ sẽ thấy mình có thu nhập thấp hơn nhiều so với kỳ vọng hoặc mong muốn khi nghỉ hưu. Tiết kiệm để nghỉ hưu có trợ cấp thuế - có thể kiếm được mức lãi suất sau thuế cao hơn nếu bạn tiết kiệm vào chương trình hưu trí - nhưng ưu đãi về giá này rõ ràng là không đủ. Một số nghiên cứu hiện đã chỉ ra rằng việc thay đổi từ tùy chọn tham gia sang tùy chọn mặc định từ chối sẽ làm tăng sự tham gia vào các kế hoạch tiết kiệm. Việc chuyển đổi có nghĩa là thay vì phải nỗ lực tích cực để bắt đầu

hoặc tăng khoản tiết kiệm của bạn, không làm gì có nghĩa là bạn đã đăng ký vào chương trình với các khoản khấu trừ tự động từ lương. Năm 2006, Chính phủ Hoa Kỳ đã ban hành luật khuyến khích người sử dụng lao động chuyển sang chế độ mặc định này, New Zealand đã làm theo vào năm 2007 và Vương quốc Anh vào năm 2012. Các tác động đối với sự tham gia là rất đáng kể (Hình 5.4).



**Hình 5.4. Tham gia vào kế hoạch lương hưu  
của người sử dụng lao động, Vương quốc Anh**

Nguồn: Viện Nghiên cứu Tài khóa.

Các cơ quan chính phủ khác, chẳng hạn như các cơ quan quản lý cạnh tranh, ngày càng quan tâm đến các biện pháp xử lý hành vi khi họ nhận thấy rằng thị trường không hoạt động vì lợi ích tốt nhất của người tiêu dùng (Hộp 5.2). Các ví dụ gần đây ở Vương quốc Anh bao gồm quy định của Cơ quan Kiểm soát Tài chính (Financial Conduct Authority) và Cơ

quan quản lý Cạnh tranh và Thị trường (Competition and Markets Authority - CMA) đặt ra cách các trang web so sánh các khoản vay ngắn hạn phải hiển thị thông tin để người tiêu dùng quyết định sự lựa chọn rẻ nhất của họ; họ cũng yêu cầu các công ty năng lượng kiểm tra các định dạng khác nhau đối với thông tin trên hóa đơn để đảm bảo người tiêu dùng có nhiều khả năng chuyển sang các nhà cung cấp rẻ hơn và các công ty bảo hiểm bao gồm số tiền phí bảo hiểm của năm ngoái vào thư gia hạn để khách hàng có thể biết hoá đơn họ được yêu cầu phải trả đã tăng lên. Nhiều công ty thường thử các phiên bản khác nhau của sản phẩm của họ với khách hàng mà gọi là thử nghiệm A/B khi thực hiện trực tuyến, hoặc chỉ nghiên cứu thị trường. Tương tự các chính sách hành vi cần thử nghiệm để xem chúng phải thực hiện hình thức nào nhằm mang lại kết quả mà các cơ quan quản lý mong muốn đạt được.

### **Hộp 5.2. Cơ cấu chính sách hành vi**

Sự lựa chọn của người tiêu dùng đặc biệt quan trọng trong chính sách cạnh tranh và các cơ quan quản lý cạnh tranh đang ngày càng quan tâm đến các phương pháp tiếp cận hành vi trong các thị trường như ngân hàng và năng lượng, nơi họ muốn thấy nhiều người tiêu dùng chuyển đổi để kích thích cạnh tranh. Rõ ràng là về nguyên tắc những hiểu biết về hành vi có thể hữu ích, nhưng trong thực tế nó không phải lúc nào cũng đơn giản. Ví dụ, trong một cuộc điều tra cạnh tranh ở Vương quốc Anh năm 2005 về các dịch vụ điều tra danh bạ (hỗ trợ danh bạ theo cách nói của Hoa Kỳ), nỗi sợ hãi là Viễn thông Anh (British Telecom - BT) sẽ thống trị thị trường mới được tự do hóa này vì nó là nhà độc quyền đương

nhiệm, chỉ mới được tư nhân hóa gần đây và với một thị phần lớn. Các nhà quản lý kết luận rằng giải pháp được lựa chọn nhiều hơn, và các số mà mọi người có thể quay để liên hệ với các yêu cầu danh bạ cũng nên được đấu giá. BT mua đầu số 118 500, suy ra người ta nhớ số tròn trăm. Một công ty đối thủ, The Number, đã chọn đầu số 118 118 và chạy một chiến dịch quảng cáo đáng nhớ có các cặp số song sinh. Hóa ra mọi người nhớ ba chữ số tốt hơn là sáu chữ số. Thị trường cũng chứng kiến nhiều công ty nhỏ hơn tham gia và đấu thầu các con số. Tuy nhiên, nhìn chung có vẻ như có quá nhiều sự lựa chọn; người tiêu dùng hoặc bị mắc kẹt với các con số sẵn có phổ biến (tính Ý) hoặc chọn con số khác duy nhất mà họ có thể nhớ. Hai công ty lớn nhất cuối cùng đã giành được thị phần *lớn hơn* sau khi bãi bỏ quy định so với trước đây\*. Sẽ hữu ích nếu có sự hiểu biết về tâm lý của người tiêu dùng như thế. Mặt khác, kết luận trong một số câu hỏi gần đây về vấn đề với các thị trường quan trọng (như năng lượng hoặc ngân hàng) đó là người tiêu dùng cần được thúc đẩy để đưa ra lựa chọn tốt hơn chắc chắn chỉ là một phần nhỏ của câu chuyện trong bối cảnh thị trường độc quyền tự nhiên hoặc thị trường tập trung cao.

\* Rufus Pollock (2009), “Changing the Numbers: UK Directory Enquiries Deregulation and the Failure of Choice,”, University of Cambridge Department of Economics Working Paper No. 0916, <https://ideas.repec.org/s/cam/camdae.html>.

Bảng 5.4 đưa ra một số ví dụ khác về các chính sách cũ huých được thực hiện, để minh họa phạm vi can thiệp trong lĩnh vực đang phát triển này. Nhiều ví dụ thuộc các lĩnh vực sức khỏe, năng lượng và môi trường, và việc làm, hoặc liên quan đến việc thanh toán thuế hoặc tiền phạt hoặc tiết kiệm chi phí trong các dịch vụ của Chính phủ. Hiện nay, việc áp dụng các chính sách hành vi đã trở nên phổ biến. Thông

thường, chúng liên quan đến việc kiểm tra chính xác loại thông tin đóng khung hoặc các tùy chọn mặc định, hoặc so sánh trên mạng xã hội, việc đóng khung thông tin, hoặc các tùy chọn mặc định, hoặc so sánh xã hội, là hiệu quả nhất trong việc mang lại kết quả mong muốn, đôi khi thông qua việc sử dụng các thử nghiệm đổi chứng ngẫu nhiên (giống như thử nghiệm các biện pháp can thiệp y tế hoặc thuốc mới), các thí nghiệm hiện trường hoặc các chương trình thí điểm. Các chính sách hành vi sẽ luôn có một số thử nghiệm và sai sót, nhưng có rất nhiều thử nghiệm đang được thực hiện. Mỗi quan tâm đến kinh tế học hành vi đã giúp đưa những phương pháp luận mới này vào kinh tế học, và các tài liệu ứng dụng hiện nay rất rộng lớn và đang phát triển hằng ngày.

**Bảng 5.4. Ví dụ thực tế về những cú huých**

<b>Loại chính sách</b>	<b>Mô tả</b>
Thay đổi mặc định	Vương quốc Anh, 2012. Các nhà tuyển dụng được yêu cầu đăng ký nhân viên vào các kế hoạch lương hưu theo cách thức tự động - mặc định đã thay đổi từ chọn tham gia thành không tham gia. Tỷ lệ tham gia vào các kế hoạch lương hưu đã tăng từ 61% lên 83% (BIT).
Cách thức cam kết	Vương quốc Anh, 2014. Trong một chương trình thí điểm, yêu cầu những người yêu cầu trợ cấp thất nghiệp phải viết ra mỗi tuần họ sẽ làm gì để tìm việc làm. Điều này làm tăng số lượng người thay đổi trợ cấp sang mức trợ cấp nhỏ (2% -5%) nhưng đáng kể (BIT).
Chuẩn mực xã hội	Australia, 2015. Thiết kế lại các thông báo phạt tiền gồm thông điệp rằng nhiều người nộp tiền phạt đúng hạn. Các thông báo mới đã dẫn đến việc thanh toán tăng 3,1%, thu được hơn 1 triệu đôla Australia (BIU).

- Đóng khung Hoa Kỳ, 2015. Thay đổi thông tin về lựa chọn các kế hoạch năng lượng khiến người tiêu dùng lựa chọn giữa các lựa chọn xanh và không xanh hơn là mặc định họ theo một biểu giá tiêu chuẩn. Các chương trình thí điểm đã bị tạm dừng (SBST).
- Đóng khung Australia, 2016. Bằng cách chọn một trong số các tùy chọn đã được đánh giá - một tin nhắn văn bản nhắc nhở cho bệnh nhân biết mỗi lần lỡ hẹn bệnh viện phải trả 125 đôla Australia đã làm giảm thiểu tình trạng vắng mặt đến các cuộc hẹn tại bệnh viện ở Bang New South Wales. Đã làm giảm 20% số lần vắng mặt, tiết kiệm 67.000 đôla Australia mỗi năm (BIU).
- Đóng khung Kenya, 2015. Tin nhắn văn bản được gửi đến những người đã vay tín dụng vi mô không lãi suất để kiểm tra xem tin nhắn nào sẽ làm tăng tỷ lệ trả nợ. Các tin nhắn làm tăng sự trả nợ từ nam giới nhưng lại giảm trả nợ từ phụ nữ (CGAP, Trung tâm Kinh tế Hành vi Busara - Busara Center for Behavioral Economics).
- 

## Các vấn đề với chính sách hành vi

### Xác định Kiến trúc lựa chọn đúng

Cấu trúc những lựa chọn mà mọi người đưa ra để tận dụng những hiểu biết sâu sắc từ tâm lý học được mô tả là kiến trúc lựa chọn. Điều này bao gồm việc thiết lập một tùy chọn mặc định khác, đơn giản hóa các lựa chọn thông tin và trình bày nó theo những cách cụ thể và sử dụng các so sánh xã hội. Kiến trúc lựa chọn sử dụng định khung, điểm neo, điểm tham chiếu, tính ì, thiên kiến nhất thời... nhằm mục đích khiến mọi người đưa ra quyết định tốt hơn. Một nhà hoạch định chính sách xem xét các cá nhân đưa ra lựa chọn

dưới mức tối ưu vì một hoặc nhiều thói quen nhận thức ở trên có thể nghĩ đến việc sử dụng một số chính sách hành vi hoặc những cú huých.

Hãy xem xét vấn đề ăn quá nhiều bánh sôcôla. Bạn biết rằng việc ăn một miếng mỗi ngày là có hại cho bạn về lâu dài nhưng không thể cưỡng lại sự thoi thúc. Làm thế nào bạn có thể thiết kế một tập hợp các cú huých cá nhân và lựa chọn kiến trúc để thay đổi hành vi của bạn? Có một số khả năng:

- Tham gia một nhóm giảm cân (một cách thức cam kết).
- Đặt một bức ảnh của bạn trẻ hơn một tuổi và nhẹ hơn 10 pound trên cửa tủ lạnh (đóng khung/điểm tham chiếu).
- Không bao giờ mua cả chiếc bánh, chỉ một miếng tại một thời điểm và có nhiều táo trong nhà (thay đổi tùy chọn mặc định).
- Bắt đầu một trang Facebook với bạn bè để ghi lại lượng bánh bạn ăn (so sánh trên mạng xã hội, mặc dù nguy hiểm nếu tất cả đều là những người ăn bánh chưa thay đổi).
- Vận động hành lang quán cà phê địa phương thay đổi cách bố trí quầy để món salad trái cây hấp dẫn và bánh nướng xốp ngũ cốc nguyên hạt dễ nhìn thấy hơn (kiến trúc lựa chọn).

Trong thực tế, các nhà hoạch định chính sách tương tự lựa chọn kết hợp các phương pháp và thậm chí có thể thử nghiệm để xem cách nào hiệu quả nhất, hoặc là một mình hoặc là kết hợp. Có vẻ như khó có thể phản đối việc triển khai kiến trúc lựa chọn, bởi vì ngoài bất cứ điều gì khác, sẽ luôn có một số kiến trúc lựa chọn và chắc chắn nó sẽ thúc đẩy mọi người đến những lựa chọn tốt hơn thay vì những lựa chọn tồi tệ hơn. Nếu một trong hai món khoai tây chiên hoặc salad phải ở trước

quay trong cảng tin trường học, tại sao bạn không ưu tiên lựa chọn lành mạnh hơn? Tại sao lại là một ý kiến hay nếu để khoai tây chiên nổi bật vì đó là những gì xảy ra bây giờ?

### **Hộp 5.3. Lời khuyên từ Nhóm Thông tin chi tiết về hành vi**

Làm cho nó dễ dàng:

Khai thác sức mạnh của mặc định.

Giảm bớt “yếu tố phức tạp” của việc đăng ký một dịch vụ.

Đơn giản hóa tin nhắn.

Làm cho nó hấp dẫn:

Thu hút sự chú ý.

Thiết kế phần thưởng và biện pháp trừng phạt để có hiệu quả tối đa.

Làm cho nó trở nên có tính xã hội:

Cho thấy rằng hầu hết mọi người đều thực hiện hành vi mong muốn.

Sử dụng sức mạnh của mạng xã hội.

Khuyến khích mọi người thực hiện cam kết với người khác.

Làm cho nó kịp thời:

Nhắc mọi người khi họ có khả năng dễ tiếp thu nhất.

Cân nhắc chi phí và lợi ích trước mắt. Giúp mọi người thu hẹp khoảng cách giữa ý định và hành vi thực tế.

Nhóm Thông tin chi tiết về hành vi của Vương quốc Anh đã chắt lọc lời khuyên của mình cho một vài gạch đầu dòng (Hộp 5.3). Các khuyến nghị của họ nghe có vẻ thẳng thắn. Trên thực tế, có khá nhiều “hành vi” trở thành lẽ thường (không phải lẽ thường đó luôn chiếm ưu thế trong việc hoạch định chính sách). Ví dụ, giữ cho các biểu mẫu đơn giản và làm cho thông tin hấp dẫn về mặt thị giác được đưa vào danh

mục này. Nhưng không phải lúc nào cũng dễ dàng vì nó có vẻ như cấu trúc thông tin và tạo ra một kiến trúc lựa chọn theo cách hữu ích (Hộp 5.4).

#### **Hộp 5.4. Các vấn đề trong kiến trúc lựa chọn**

Nhiều thí nghiệm thực địa đã xem xét việc trình bày thông tin về việc sử dụng điện và hóa đơn của họ ảnh hưởng như thế nào đến việc khách hàng tiếp tục sử dụng. Trong một nghiên cứu kéo dài một năm, các ảnh hưởng xã hội được phát hiện có tác động mạnh mẽ. Nói với khách hàng về việc tiêu thụ điện của người khác và hóa đơn giảm lượng điện tiêu thụ khoảng 6%. Hiệu quả là tức thì và dường như kéo dài, mặc dù không có biện pháp trừng phạt nào để không thay đổi hành vi. Tuy nhiên, chỉ cần trình bày cho khách hàng thông tin về cách *làm thế nào* giảm mức tiêu thụ của họ thậm chí còn có tác động ngắn hạn lớn hơn và tác động tương tự trong thời gian dài hơn là 15 tháng. Tuy nhiên, thông tin phải được đính kèm với hóa đơn giấy và được minh họa bằng biểu đồ; nó đã không hoạt động khi được gửi qua email. Tuy nhiên, đối với những khách hàng đã đăng ký thanh toán trực tuyến, so với những lựa chọn thay thế khác thì một biện pháp khuyến khích tài chính lớn để cắt giảm mức sử dụng khách hàng đã hoạt động tốt hơn, giảm mức tiêu thụ 10%. Thật khó hiểu, tác động thuận lợi này đã giảm đi đáng kể khi khách hàng cũng nhận được thông tin về những gì người khác đang thanh toán.

Paul Dolan and Robert Metcalfe (2015), “Neighbors, Knowledge, and Nuggets: Two Natural Field Experiments on the Role of Incentives on Energy Conservation”, Becker Friedman Institute for Research in Economics, Working Paper No. 2589269 (April), <https://ssrn.com/abstract=2589269> hoặc <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2589269>.

Vẫn còn nhiều điều cần hiểu về cách thông tin được chuyển phát và nó nên bao gồm những gì, và cách nó tương tác với khuyến khích tài chính thông thường. Không phải lúc nào cũng dễ dàng như kiểu tạo cú huých vật lý. Có rất nhiều bằng chứng thực nghiệm xuất hiện từ nghiên cứu, nhưng hiện tại không thể tổng quát hóa các kết luận cho chính sách. Bối cảnh và các chi tiết của kiến trúc lựa chọn đường như tạo ra rất nhiều khác biệt. Chắc chắn không có chính sách nào đơn giản như các cách tiếp cận chính sách thông thường hơn như “tăng thuế để không khuyến khích tiêu dùng”. Việc tạo các cú huých mà không có sự hiểu biết về các sắc thái liên quan có thể phản tác dụng và tương tự như vậy rất khó có khả năng các chính sách về hành vi có thể được chuyển đổi dễ dàng từ quốc gia hoặc tiểu bang này sang quốc gia hoặc tiểu bang khác.

### *Tìm kiếm phản ứng thích hợp*

Cũng có những thách thức trong việc đánh giá các chính sách hành vi. Ví dụ, mặc định chọn không tham gia tiết kiệm lương hưu được mô tả trước đó đã thành công ở khắp mọi nơi trong việc nâng cao tỷ lệ người tiết kiệm trong kế hoạch nghỉ hưu của họ. Đây có vẻ là một ý tưởng tốt, nhưng có một số câu hỏi về nó. Trong các loại kế hoạch tiết kiệm này, mọi người tiết kiệm 2% - 4% thu nhập của họ. Đây có lẽ là mức quá thấp đối với mức đủ lương hưu đối với hầu hết mọi người, vì vậy cần phải có nhiều hành động hơn để tăng tỷ lệ tiết kiệm - nhưng mọi người có nghĩ rằng họ đã tiết kiệm đủ nhờ chương trình này không? Cũng không có gì rõ ràng rằng sự gia tăng này thể hiện các khoản tiết kiệm mới hơn là các khoản tiết kiệm được chuyển hướng từ các loại tài

sản tài chính khác. Cuối cùng, có thể có những người trong kế hoạch mặc định sẽ làm điều gì đó khác biệt hơn vì hoàn cảnh cá nhân của họ - ví dụ, nếu họ đang trả khoản nợ thẻ tín dụng đắt đỏ. Sự tăng lên trong việc tham gia vào kế hoạch tiết kiệm lương hưu không đủ để đánh giá chính sách này như là một thành công rõ ràng. Một đánh giá thích hợp cần phải tính đến chi phí cũng như lợi ích và so sánh những gì sẽ xảy ra khi chuyển đổi mặc định với một phản ứng thích hợp.

### *Những động lực tài chính và nội tại*

Một câu hỏi xuất hiện trong nhiều thử nghiệm chính sách hành vi là vai trò của tài chính so với xã hội hoặc ý thức công dân, được coi là *động lực nội tại*. Tâm quan trọng của động lực nội tại không phải là điều mới mẻ trong kinh tế học. *Lý thuyết về tình cảm đạo đức* (*Theory of Moral Sentiments*) của Adam Smith nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xem xét phi tài chính, mặc dù kinh tế học dòng chính hiện đại có xu hướng không chấp nhận nó và cho rằng các động cơ tài chính là tất cả những gì quan trọng. Có một số câu chuyện nổi tiếng về việc sử dụng tiền gây ra hậu quả như thế nào, bao gồm một câu chuyện nổi tiếng và thường được lặp đi lặp lại của Daniel Kahneman về một nhà trẻ bắt đầu phạt cha mẹ vì đón con muộn. Khoản tiền phạt khiến các bậc cha mẹ cảm thấy họ mua một dịch vụ và được quyền đến trễ, và như vậy đã phản tác dụng. Sự khuyến khích tài chính lấn át mệnh lệnh đạo đức của cảm giác tội lỗi. Có lẽ điều gì đó tương tự đã xảy ra trong thí nghiệm về giá năng lượng, khi những hóa đơn rẻ hơn đã vô hiệu hóa tác động của việc so sánh xã hội.

Có những bối cảnh khác mà việc sử dụng các chuẩn mực xã hội hoặc các động lực nội tại sẽ hiệu quả hơn và rẻ hơn (Hộp 5.5). Kết quả thử nghiệm cho thấy phần thưởng tài chính không hiệu quả hơn những chiếc cúp rẻ tiền trong việc khuyến khích học sinh đạt kết quả thi tốt. Các cuộc thi trong doanh nghiệp như néo tên các nhân viên bán hàng của tháng đường như cũng tốt như tiền thưởng khi tăng nỗ lực của người lao động. Mỗi tương tác giữa động lực tài chính và xã hội chưa được hiểu rõ. Nhưng rõ ràng sẽ là sai lầm nếu cho rằng phần thưởng tài chính là sự lựa chọn hiệu quả nhất hoặc cách duy nhất để đạt được hiệu suất tốt trong công việc là trả lương hoặc tiền thưởng liên quan đến hiệu suất.

### Hộp 5.5. Hiến máu

Các quốc gia đã có các chính sách khác nhau về việc chi trả cho các hoạt động hiến máu. Ở một số nước, bao gồm Trung Quốc, Đức, Nga và Hoa Kỳ, những người hiến máu thường được trả một khoản phí khiêm tốn cho máu của họ. Ở những nước khác, bao gồm cả Pháp và Vương quốc Anh, việc thanh toán là bị cấm. Tổ chức Y tế Thế giới đã khuyến nghị rằng việc hiến máu nên tự nguyện và không được trả tiền, vì hai lý do chính\*. Một là rủi ro cao hơn về an toàn khi thanh toán được thực hiện, vì những người hiến máu có nhiều khả năng gặp khó khăn về tài chính và do đó có thể bị bệnh hoặc nghiện ma túy. Ngoài ra, một số nguyên nhân cho thấy thái độ của người dân thay đổi trong hệ thống trả công, giảm hơn là tăng mức độ sẵn sàng đóng góp của họ. Một nghiên cứu ở New Zealand (dựa trên một mẫu bảng câu hỏi tương đối nhỏ) cho thấy hơn một nửa số người hiến máu nói rằng họ sẽ khó tiếp tục nếu có chuyển sang hiến tặng có trả tiền\*\*. Trong một văn bản cổ điển, nhà xã hội học Richard Titmuss nhấn mạnh việc hiến máu như một

ví dụ về mối quan hệ tặng quà, việc đưa ra phần thưởng bằng tiền sẽ phá hủy mối quan hệ\*\*\*. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa thanh toán và lòng vị tha vẫn còn được tranh luận trong nghiên cứu học thuật. Ngay cả ở những quốc gia tự nguyện hiến máu, người ta thường trả tiền cho việc hiến máu huyết tương, cần thiết để điều trị các bệnh tự miễn dịch, vì sự thiếu hụt và thủ tục hiến máu đòi hỏi nhiều người hiến hơn. Ở những nước khác, chẳng hạn như Trung Quốc và Hoa Kỳ, các tù nhân hiến huyết tương, nhưng đã có những vụ bê bối về các bệnh truyền nhiễm do không được sàng lọc đầy đủ.

\* [https://www.who.int/bloodsafety/voluntary\\_donation/en/](https://www.who.int/bloodsafety/voluntary_donation/en/).

\*\* <https://www.bmjjournals.org/content/312/7039/1131>.

\*\*\* Richard Titmuss (1970, tái bản 1997), *The Gift Relationship*, New Press.

## Những lời chỉ trích về các chính sách cú huých

Tác động của các cú huých có thể rất lớn, và chắc chắn những thử nghiệm chính sách này sẽ đánh giá chính sách công về mặt hành vi là điều không cần bàn cãi. Một câu hỏi quan trọng đặt ra là liệu các quan chức chính phủ có nên hành động giống như các nhà sản xuất quảng cáo của *Mad Men* hay không, “sửa chữa” những “thiên kiến” thể hiện trong các lựa chọn của cư dân, thay vì các nhà kinh tế cho rằng công dân là những người có khả năng thực hiện tốt nhất sự lựa chọn của riêng mình.

Những người ủng hộ cú huých cho rằng chủ nghĩa của họ là một “Chủ nghĩa gia trưởng tự do” lành tính. Cho rằng sẽ luôn có một lựa chọn mặc định, hoặc các lựa chọn sẽ luôn được đóng khung theo cách này hay cách khác, sẽ thật ngu ngốc khi chính phủ không chọn phương án hoặc đóng khung để đem lại nhiều khả năng nhất khiến người dân lựa chọn

kết quả hiệu quả nhất. Và điều này là một điểm hợp lý rõ ràng. Mọi người không bị hạn chế trong việc lựa chọn cái họ thích; nó chỉ làm cho họ khó hơn một chút.

Các nhà phê bình lo lắng về tính hợp pháp của các chuyên gia và quan chức đưa ra các quyết định như vậy, và đặt câu hỏi về lợi ích của họ chính xác là của ai. Chủ nghĩa gia trưởng liên quan đến việc bắt mọi người làm những việc mà họ không muốn làm. Nếu phải có một số chủ nghĩa gia trưởng, hoặc hạn chế nào đó, thì điều đó có nên đến từ chính phủ chứ không phải từ gia đình hay cộng đồng? Điều này dẫn đến cuộc thảo luận về sự thất bại của chính phủ trong Chương 7, cũng là lúc tập hợp một số vấn đề đã đề cập trong các chương trước. Chính sách hành vi đòi hỏi các nhà hoạch định chính sách phải kết luận rằng họ hiểu rõ hơn các công dân cá nhân, và họ đánh giá đúng hơn về lợi ích của các lựa chọn cụ thể. Có điều gì đó không thoả mái về việc các quan chức áp dụng các chiến thuật được sử dụng từ lâu trong ngành quảng cáo, đặc biệt là vào thời điểm mà công chúng đã có phản ứng dữ dội chống lại “các chuyên gia”. Các can thiệp hành vi cũng ngày càng được các công ty trực tuyến lớn sử dụng để khuyến khích các hành vi mà họ cho là mong muốn. Ví dụ, Facebook đã thực hiện một số thử nghiệm hành vi trực tuyến, chẳng hạn như xem xét những gì thúc đẩy tăng cử tri đi bầu cử hoặc khiến mọi người cam kết trở thành người hiến tặng - và có thể là những việc khác chưa được công chúng biết đến.

Trong một lời chỉ trích mạnh mẽ về những cú huých, Gilles Saint-Paul đặt câu hỏi tại sao nên coi công việc của chính phủ là giảm tỷ lệ béo phì bằng cách đưa ra các chính sách hành vi để thay đổi những gì mọi người ăn hoặc uống.

Ông lập luận, những chính sách như vậy làm tổn hại đến trách nhiệm cá nhân, và chúng có thể làm giảm độ thỏa của những người không béo phì, có lẽ nhiều hơn là nó làm giảm vòng eo và tăng dụng của những người bị béo phì. Các nhà phê bình cũng cho rằng tự do là một giá trị nên vượt qua hiệu quả kinh tế. Ngay cả chủ nghĩa gia trưởng lành tính cũng bị ép buộc: Tại sao không chỉ yêu cầu mọi người tự trang trải tài chính cho việc nghỉ hưu của họ và để nó ở đó, thay vì nửa ép buộc họ phải tiết kiệm trong một chế độ hưu trí cụ thể? Phần lớn kinh tế học chính sách công thảo luận về sự đánh đổi giữa hiệu quả và công bằng. Trong bối cảnh của cuộc tranh luận về các chính sách hành vi này, có lẽ phải đánh đổi giữa hiệu quả và tự do. Lập luận phản bác có thể là trong một nền kinh tế mà các công ty bán sản phẩm đang sử dụng khoa học hành vi để thuyết phục mọi người mua các sản phẩm có thể không tốt cho sức khỏe của họ theo một nghĩa khách quan nào đó, chẳng hạn như chuyển tiền ra khỏi các nhu cầu thiết yếu như thuê, hoặc không lành mạnh, tại sao các Chính phủ không nên thử tiếp thị ngược lại (Hộp 5.6)?

#### **Hộp 5.6. Bán thực phẩm không lành mạnh**

Béo phì đang gia tăng là một vấn đề sức khỏe cộng đồng ở nhiều quốc gia, cả người giàu và người nghèo. Theo một báo cáo năm 2017 của OECD, tỷ lệ béo phì ở người trưởng thành cao nhất ở Hoa Kỳ, Mexico, New Zealand và Hungary, và thấp nhất ở Nhật Bản và Hàn Quốc, từ mức cao hơn 30% nhóm nước đầu đến dưới 6% ở nhóm nước sau\*.

Các nhà nghiên cứu cố gắng xác định các nguyên nhân, trong số nhiều yếu tố có thể góp phần, bao gồm mọi người ít tập thể

dục hơn trước đây, tiêu thụ nước ngọt tăng lên và thay đổi chế độ ăn uống. Các chính phủ đã thử một loạt các chính sách, chẳng hạn như thuế đánh vào việc sử dụng quá nhiều đường trong đồ uống ở Vương quốc Anh và thêm phiếu mua trái cây và rau tươi cho các gia đình ở California đang nhận phiếu thực phẩm\*\*. Mặc dù vẫn chưa rõ nguyên nhân của đại dịch béo phì là gì, khó có thể lập luận rằng các chính phủ không nên cố gắng áp dụng các chính sách hành vi để thay đổi sở thích của người tiêu dùng giữa các loại thực phẩm khác nhau; đối với ngành công nghiệp thực phẩm trong nhiều thập kỷ đã thuê các nhà khoa học hành vi để tìm ra cách khiến mọi người mua các sản phẩm thực phẩm, bất kể ảnh hưởng đến sức khỏe, trong một quá trình “tối ưu hóa thực phẩm” để làm cho thực phẩm ngon bằng cách thêm các thành phần như đường hoặc sodium (natri)\*\*\*. Tương tự, thực tế là các nhà sản xuất thực phẩm có thể góp phần gây ra bệnh béo phì thông qua các công thức của họ cho thấy sự cần thiết của các chính sách quản lý và thuế.

\*OCED (2017), Obesity Update, <https://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf>.

\*\*Linda Fulpone (2009), “Policy Initiatives Concerning Diet, Health and Nutrition,” OECD, <https://www.oecd.org/tad/44999628.pdf>; Nick Triggle (2018), “Soft Drink Sugar Tax Starts but Will It Work?” <https://www.bbc.co.uk/news/health-43659124>; OECD (2011), Double Value Coupon Program Diet and Shopping Behavior Study, <https://www.oecd.org/site/agrfcn/Double-Value-Coupon-Program-Diet-Shopping-Behavior-Study-pdf>.

\*\*\*Michael Moss (2013), “The Extraordinary Science of Addictive Junk Food,” <https://www.nytimes.com/2013/02/24/magazine/the-extraordinary-science-of-junk-food.html>.

Đây không phải là những lý do để từ bỏ hoặc lên án các chính sách hành vi; nhưng có một trường hợp cần thận trọng. Các nhà hoạch định chính sách cần phải nắm rõ cơ sở hợp lý

của phúc lợi kinh tế đối với các cách tiếp cận hành vi này như đối với các chính sách thông thường, chẳng hạn như thuế hoặc quy định, và cũng khiêm tốn khi nói đến những hạn chế trong kiến thức của họ về những gì có thể hiệu quả. Tuy nhiên, các chính sách hành vi đã đóng góp vào bộ công cụ chính sách và tạo thành một lĩnh vực nghiên cứu thú vị về kinh tế hiện nay.

## Kết luận

Không phải lúc nào con người cũng đưa ra những lựa chọn hợp lý, có tính toán thường được giả định trong các mô hình kinh tế và phân tích chính sách, vì vậy không có gì ngạc nhiên khi có sự quan tâm tăng lên đáng kể đến việc áp dụng khoa học hành vi vào chính sách. Mặc dù không có mô hình thanh lịch và đơn giản về cách mọi người lựa chọn hành xử trong thực tế, trái ngược với trong lý thuyết kinh tế, có một số quy tắc được thiết lập rõ ràng, chẳng hạn như tính ỳ, mức ngại tổn thất, hiệu ứng định khung và quá tự tin được mô tả trong Chương này. Có những lý do chính đáng để tính đến những đặc điểm hành vi này khi thiết kế các chính sách kinh tế. Tại sao, thực sự, một nhà phân tích chính sách nên đưa ra các chính sách kinh tế. Thật vậy, tại sao một nhà phân tích chính sách nên đưa ra các giả định không thực tế có khả năng dẫn đến việc can thiệp không hiệu quả, hoặc thậm chí phản tác dụng? Tuy nhiên, vẫn còn rất nhiều điều để tìm hiểu về những loại hành vi xảy ra trong các bối cảnh cụ thể. Đôi khi người ta hành động giống hệt như các tác nhân hợp lý trừu tượng trong các mô hình sinh thái chuẩn; đôi khi những can thiệp hành vi khác nhau lại mang lại hiệu quả

bất ngờ. Chưa có nhiều kết quả mang tính hệ thống trong tài liệu. Có một mối nguy hiểm khi áp dụng quá nhiệt tình các chính sách “thúc đẩy” nếu điều này không được thực hiện với sự chú ý thích hợp đến bối cảnh cụ thể và giới hạn của những gì mà các nhà hoạch định chính sách biết.

## Đọc thêm

### *Tài liệu chuyên môn*

Raj Chetty (2015), “Behavioural Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective,” *American Economic Review* 105, no. 5 (May): 1-33, doi: 10.1257/aer.p20151108, [http://www.raichetty.com/chettyfiles/behavioral\\_ely.pdf](http://www.raichetty.com/chettyfiles/behavioral_ely.pdf).

Fabrizio Ghisellini and Beryl Y. Chang (2018), *Behavioural Economics: Moving Forward*, Palgrave Macmillan.

Ted O'Donoghue and Matthew Rabin (1999), “Doing It Now or Later,” *American Economic Review* 89, no. 1: 103-124.

Matthew Rabin (2002), “A Perspective on Psychology and Economics,” UC Berkeley Department of Economics Working Paper No. E02-313, [http://digitalassets.lib.berkeley.edu/main/b22239650\\_C075622681.pdf](http://digitalassets.lib.berkeley.edu/main/b22239650_C075622681.pdf).

### *Các bài báo kinh điển*

Daniel Kahneman and Amos Tversky (1979), “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica* 47, no. 2: 263-292.

David Laibson (1997), “Golden Eggs and Hyperbolic Discounting,” *Quarterly Journal of Economics* 112, no. 2: 443-477.

Herbert A. Simon (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice,” *Quarterly Journal of Economics* 69, no. 1: 99-118.

Amos Tversky and Daniel Kahneman (1974), “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases,” *Science* 185, no. 4157 (September): 1124-1131.

### Các chính sách hành vi

Abhijit Banerjee and Esther Duflo (2011), *Poor Economics*, Public Affairs.

Marianne Bertrand, Sendhil Mullainathan, and Eldar Shafir (2006), “Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision-Making among the Poor,” *Journal of Public Policy and Marketing* 25, no. 1: 8-23.

Uri Gneezy, Stephan Meier, and Pedro Rey-Biel (2011), “When and Why Incentives (Don’t) Work to Modify Behavior,” *Journal of Economic Perspectives* 25, no. 4 (Fall): 191-210.

David Halpern (2015), Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference, *WH Allen*.

Brigitte Madrian (2014), “Applying Insights from Behavioral Economics to Policy Design” (July), [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2471211&download=yes](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2471211&download=yes).

J. Mehta, ed. (2013), *Behavioral Economics in Competition and Consumer Policy*, University of East Anglia, <http://competitionpolicy.ac.uk/documents/8158338/8193541/CCP+economics+book+Final+digital+version+-+colour.pdf/30214557-cace-4b0b-8aac-a801bbde87bc>.

OECD (2017), “Behavioral Insights and Public Policy: Lessons from around the World,” [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/behavioural-insights-and-public-policy\\_9789264270480-en#.WgMB30dpFDg#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/behavioural-insights-and-public-policy_9789264270480-en#.WgMB30dpFDg#page1).

Cass Sunstein (2016), “Nudges That Fail,” SSRN Working Paper, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2809658](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2809658).

Richard H. Thaler (2016), “Behavioral Economics, Past, Present and Future,” *American Economic Review* 106, no. 7: 1577-1600, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.106.7.1577>.

Richard Thaler (2017), Nobel Prize lecture (December), <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2017/thaler/speech/>.

### Các bài phê bình

G. Harrison and D. Ross (2017), “The Empirical Adequacy of Cumulative Prospect Theory and Its Implications for Normative Assessment,” *Journal of Economic Methodology* 25:150-165.

Gilles Saint-Paul (2003), “Liberty and the Post-Utilitarian Society,” [http:// ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp6911.html](http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp6911.html), and reply by Cass Sunstein and Richard Thaler (2003), “Libertarian Paternalism,” *American Economic Review Papers & Proceedings* 93, no. 2 (May): 175-179.

Robert Sugden (2018), *The Community of Advantage*, OUP.

### Các cuốn sách nổi bật

Dan Ariely (2008), *Predictably Irrational*, HarperCollins.

Dan Ariely and Jeff Kreisler (2017), Dollars and Sense: How We Misthink Money and How to Spend Smarter, *HarperCollins*.

Daniel Kahneman (2011), *Thinking Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux.

Cass Sunstein and Richard Thaler (2008), *Nudge*, Yale University Press.

Richard Thaler (2015), *Misbehaving*, W. W. Norton.

## CHƯƠNG 6

# Nghèo đói, bất bình đẳng và vai trò của nhà nước

Một trong những cách rõ ràng nhất mà nhà nước ảnh hưởng đến phúc lợi kinh tế của các cá nhân là cung cấp một mạng lưới an toàn theo hình thức mà người dân châu Âu gọi là nhà nước phúc lợi. Chương này xem xét vai trò của chính phủ trong việc xác định mức thu nhập của từng công dân, và phân phối thu nhập của họ cũng như việc cung cấp các dịch vụ thiết yếu như y tế và giáo dục. Mặc dù xu hướng chung đối với chi tiêu của chính phủ cho các hạng mục như an sinh xã hội, lương hưu, y tế và giáo dục đã tăng lên, nhưng vẫn có sự khác biệt lớn trong các lựa chọn của các quốc gia về các chính sách như bảo hiểm thất nghiệp, an sinh xã hội và cung cấp dịch vụ công về y tế và giáo dục. Có sự khác biệt lớn như nhau trong cách các chính phủ (và cử tri của họ) chọn tăng thuế để tài trợ cho các khoản chi tiêu này. Đây là những chủ đề rộng và không thể đề cập sâu trong cuốn sách này. Đặc biệt, tài liệu về hệ thống thuế tối ưu được trích dẫn nhưng không đề cập ở đây; nhưng cần lưu ý rằng phúc lợi kinh tế của quốc gia phụ thuộc vào thuế của các hoạt động của chính phủ cũng như chi tiêu. Có sự đánh đổi giữa việc tăng thu thuế (và cách thức thực hiện) và tăng trưởng kinh tế; hoặc giữa công bằng và hiệu quả.

Ở đây, trọng tâm là cơ sở lý luận về hiệu quả kinh tế đối với sự can thiệp của nhà nước vào thu nhập và cung cấp dịch vụ. Tại sao các chính phủ cho rằng cần phải giảm thiểu số người nghèo, hoặc cung cấp một mức thu nhập hoặc sức khỏe và giáo dục tối thiểu cho tất cả mọi người? Tại sao nhiều người nên coi việc phân phối lại là phù hợp trên cơ sở hiệu quả kinh tế hơn là vì lý do đạo đức? Thảo luận một số lựa chọn chính sách khác nhau cho thu nhập tái phân phối và cung cấp dịch vụ. Quy mô của chính phủ liên quan đến toàn bộ nền kinh tế có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia, ngay cả giữa các quốc gia thành viên OECD giàu có. Nói rộng ra, các quốc gia châu Âu có các khu vực thuộc chính phủ lớn hơn Hoa Kỳ và Nhật Bản. Chương này cũng khám phá lý do của sự khác biệt giữa các lựa chọn quốc gia, được xác định bởi lịch sử và các sở thích quốc gia khác nhau.

Sau khi phác thảo các xu hướng ở các nền kinh tế phát triển, chương này sẽ xem xét các lý do hợp lý về mặt hiệu quả kinh tế để chính phủ thực hiện các hành động ảnh hưởng đến thu nhập và chi tiêu của người dân thông qua thuế và phúc lợi, và cung cấp các dịch vụ công; mô tả những thách thức chính sách mà các chính phủ tự đặt ra: giảm nghèo và hạn chế bất bình đẳng. Sau đó, chuyển sang tìm hiểu các công cụ chính sách có sẵn, một loạt các hình thức đánh thuế khác nhau để chi tiêu cho các dịch vụ.

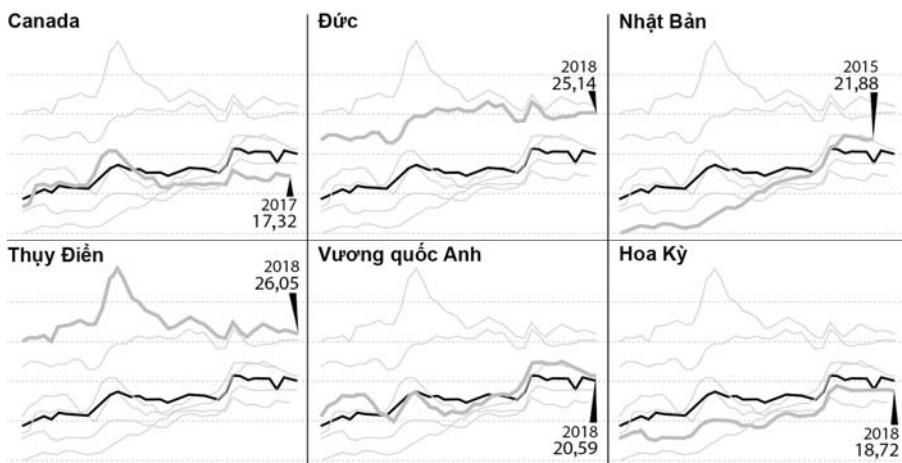
## Mở rộng nhà nước phúc lợi

Hầu hết các quốc gia hiện là thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã cung cấp một số biện pháp giảm nghèo trong nhiều thế kỷ, nhưng phải đến khi nhuặng

quyền thương mại bắt đầu mở rộng vào thế kỷ XIX, các chính phủ mới bắt đầu xem xét một mạng lưới an toàn rộng hơn cho công dân trong thời kỳ khó khăn. Hệ thống bảo hiểm xã hội đầu tiên xuất hiện ở châu Âu lục địa vào thế kỷ XIX. Ở Vương quốc Anh vào thời điểm đó, người lao động có thể tiết kiệm để mua bảo hiểm nhân thọ và chính sách tang lễ thông qua các tổ chức xã hội tự quản (phi chính phủ). Những điều này tồn tại trong các khu vực của tầng lớp lao động ở Vương quốc Anh vào những năm 1970; một đại diện của công ty bảo hiểm đã đến thăm các hộ gia đình và thu những khoản tiền nhỏ, chẳng hạn, một xu mỗi tuần cho mỗi hợp đồng. Một trong những nhà nước phúc lợi thành lập sớm nhất là ở Đức khi Thủ tướng Otto von Bismarck giới thiệu hệ thống bảo hiểm xã hội vào những năm 1870. Các quốc gia khác bắt đầu mở rộng hệ thống của họ trong những thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XIX. Ở Hoa Kỳ, tiền thân của hệ thống an sinh xã hội hiện nay được thành lập vào năm 1935. Tuy nhiên, tình trạng thất nghiệp và bảo hiểm y tế là rất hiếm trong thời kỳ đầu tư bản chủ nghĩa này; vì những lý do được giải thích dưới đây, hiếm khi thị trường tư nhân cung cấp các loại bảo hiểm này. Trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XX, Vương quốc Anh đã giới thiệu bảo hiểm thất nghiệp và chương trình hưu trí nhà nước, nhưng phạm vi bảo hiểm còn hạn chế. Đặc biệt, bệnh tật là một đòn kinh tế khủng khiếp khiến các gia đình không bao giờ hồi phục được. Tại Hoa Kỳ, không có an sinh xã hội nào cả khi nền kinh tế trải qua cuộc Đại suy thoái.

Chính kinh nghiệm của cuộc Suy thoái, tác nhân mở đường cho Chiến tranh thế giới thứ hai, đã dẫn đến sự ra đời của nhà nước phúc lợi hiện đại ở cả hai bờ Đại Tây Dương (Hộp 6.1). Với quy mô của thảm họa kinh tế và sự nhượng

quyền rộng lớn hơn vào thời điểm đó, các cử tri cho rằng các chính phủ ngày càng có trách nhiệm cung cấp an sinh kinh tế nhiều hơn. Chính sách Mới của Tổng thống Roosevelt đã đưa ra kế hoạch an sinh xã hội đầu tiên ở Hoa Kỳ vào năm 1935. Từ đầu thế kỷ XX, rõ ràng có sự khác biệt giữa các quốc gia trong cách tiếp cận. Nhưng chi tiêu xã hội của chính phủ cho các khoản chi trả phúc lợi và các dịch vụ như y tế gia tăng ở mọi nơi theo thời gian, và trong hầu hết các trường hợp đều tiếp tục tăng (Hình 6.1).



**Hình 6.1. Chi tiêu xã hội tính theo tỷ trọng GDP, các nước OECD được chọn, 1980-2018. Đường màu đen thể hiện mức trung bình của OECD (Chi tiêu xã hội bao gồm lợi ích bằng tiền mặt, cung cấp hàng hóa và dịch vụ trực tiếp bằng hiện vật và giảm thuế cho các mục đích xã hội. Để được coi là “xã hội”, các chương trình phải liên quan đến việc phân phối lại các nguồn lực cho các hộ gia đình hoặc tham gia bắt buộc)**

Nguồn: OECD, cập nhật tại <https://data.oecd.org/socialexp/social-spend.htm>.

### Hộp 6.1. 5 người khổng lồ

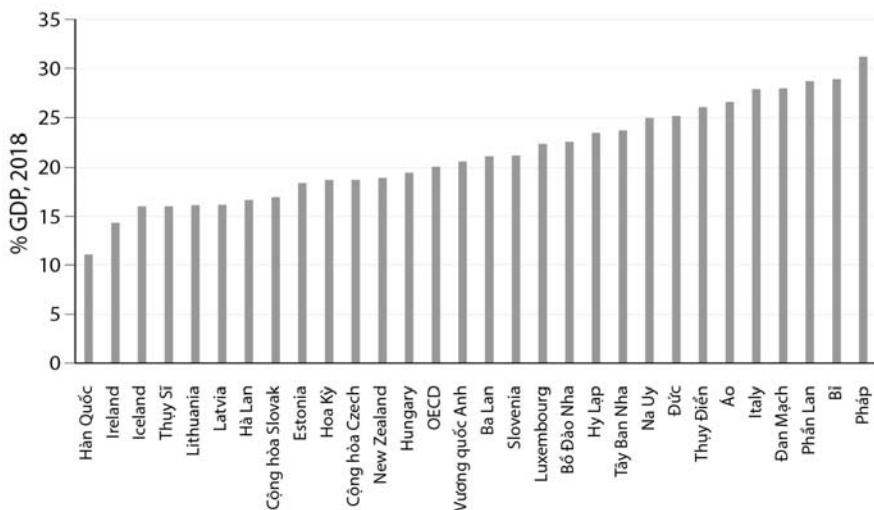
Một bước ngoặt quan trọng về trí tuệ đã đến với nước Anh vào năm 1942 với việc xuất bản báo cáo *Bảo hiểm xã hội và dịch vụ liên kết* (*Social Insurance and Allied Services*) của William Beveridge, được gọi là báo cáo Beveridge. Báo cáo Beveridge nhằm mục đích tiêu diệt cái mà ông gọi là “5 người khổng lồ”: muôn, bệnh tật, lãng phí, thiếu hiểu biết và lười biếng. Ông viết: “An sinh xã hội phải đạt được bằng sự hợp tác giữa nhà nước và cá nhân”. Cuốn sách bán chạy một cách ngoạn mục với một tác động lớn và lâu dài. Mọi người đã xếp hàng vào đêm trước ngày xuất bản, ngày 01 tháng 12 năm 1942 để mua cuốn sách, và ấn bản đầu tiên gồm 60.000 bản đã được bán hết nhanh chóng. Cuốn sách với 100.000 bản đã được bán hết trong vòng một tháng, trong khi phiên bản ngắn hơn, giá rẻ đã bán được gần nửa triệu bản. Hàng BBC phát thông tin chi tiết qua dịch vụ toàn cầu của mình, và các bản sao đã được gửi đến tất cả lực lượng của quân đội Anh. Một bản sao thậm chí còn được tìm thấy trong hầm trú ẩn của Hitler, với ghi chú, “Một hệ thống nhất quán với sự đơn giản vượt trội hơn hẳn so với bảo hiểm xã hội Đức hiện tại về hầu hết các điểm”. Thất nghiệp đã biến mất vì chiến tranh, nhưng mọi người quyết tâm sẽ không quay lại cảnh khốn cùng của những năm 1930. Khi Đảng Lao động Anh giành chiến thắng trong cuộc bầu cử đáng chú ý vào năm 1945, đánh bại Winston Churchill bất chấp sự lãnh đạo anh hùng của ông trong thời chiến, tâm trạng công chúng rõ ràng đã sẵn sàng cho sự ra đời của hệ thống phúc lợi xã hội của Beveridge.

Có ba phần trong các khuyến nghị của Beveridge: Quản lý nền kinh tế để đạt được đủ việc làm (mà theo ông là tỷ lệ thất nghiệp ở mức 8%); một Dịch vụ Y tế Quốc gia miễn phí cho mọi người khi cần thiết; và một chế độ bảo hiểm xã hội có sự đóng góp của mọi

người khi còn công tác, và rút ra nếu ốm đau, thất nghiệp và khi nghỉ hưu. Nó được thiết kế như một mạng lưới an toàn chỉ để hỗ trợ mọi người trong thời gian họ cần để ổn định lại tài chính. Động cơ bảo hiểm tương hỗ là yếu tố cơ bản của chế độ bảo hiểm của Beveridge. Beveridge nhấn mạnh: “Đóng góp để đổi lại lợi ích”. Khung đóng góp này vẫn tồn tại ở một mức độ nào đó trong hệ thống thuế và phúc lợi của Vương quốc Anh. Các nước Tây Âu khác như Pháp đã áp dụng các nguyên tắc trong khuôn khổ của Beveridge trong hệ thống an sinh xã hội thời hậu chiến của riêng họ.

Mặc dù trải nghiệm của cuộc Đại suy thoái và sau đó là chiến tranh đã ảnh hưởng đến việc cung cấp phúc lợi ở tất cả các quốc gia bị ảnh hưởng, nhưng lịch sử khác nhau và cấu trúc hiện tại cho thấy rằng các chính phủ đã và đang đáp ứng các nền văn hóa, nhu cầu nhận thức và nhu cầu của cử tri khác nhau. Rõ ràng là không có mức độ can thiệp “chính xác” cho mọi lúc và mọi nơi. Các cuộc tranh luận về an sinh xã hội, tái phân phối và dịch vụ công cũng thường phân cực về mặt chính trị, vì vậy đây không phải là lãnh địa có câu trả lời đúng về kỹ trị. Trong những năm đầu sau chiến tranh, nhà nước phúc lợi Tây Âu chủ yếu dựa vào bảo hiểm, với sự đóng góp của một người quyết định họ có thể nhận được những gì khi thất nghiệp, ốm đau hoặc nghỉ hưu. Tuy nhiên, dần dần, kể từ khi hình thành nhà nước phúc lợi hiện đại vào giữa thế kỷ XX, khi tổng số tiền chi tiêu của chính phủ liên quan tăng lên, có nghĩa là thử nghiệm đã mở rộng với chi phí của phương pháp đóng góp. Nhìn chung, sự tham gia của công dân với nhà nước phúc lợi đã trở nên rộng rãi hơn. Ngược lại, Hoa Kỳ, các nền kinh tế Đông Á như Hàn Quốc và một số nước thành viên OECD nhỏ hơn, nghèo hơn lại ít cung

cấp rộng rãi hơn và chi tiêu có phần tăng kém hơn. Lợi ích ở các nước này không nhiều như ở hầu hết các nước EU, cả về số lượng hoặc thời hạn hoặc cả hai (Hình 6.2). Tuy nhiên, ở tất cả các nền kinh tế phát triển, nhà nước cung cấp thu nhập đáng kể cho các cá nhân khi họ không có thu nhập.



**Hình 6.2. Chi tiêu xã hội của chính phủ của các nền kinh tế OECD tính theo tỷ lệ phần trăm GDP, năm 2018**  
**(Định nghĩa của OECD về chi tiêu xã hội: lợi ích tiền mặt, cung cấp hàng hóa và dịch vụ trực tiếp bằng hiện vật và giảm thuế cho các mục đích xã hội)**

Nguồn: OECD, cập nhật tại <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>.

Các quốc gia cũng đưa ra các lựa chọn khác nhau liên quan đến phân phối thu nhập và phân phối lại. Tất nhiên, các chính phủ tác động đến phân phối thu nhập thông qua hệ thống thuế và các khoản chi trả phúc lợi. Chính phủ cũng tác động đến nó thông qua các quy định như tiền lương tối thiểu,

thỏa ước lao động tập thể, hoặc các nguyên tắc quản trị công ty, ảnh hưởng đến việc phân phối tiền lương và tiền công; và thông qua việc quy định tái phân phối bằng hiện vật thông qua các dịch vụ công như y tế, giáo dục và nhà ở. Do đó, có những quỹ đạo lịch sử khác nhau phản ánh những lựa chọn chính trị khác nhau về thể chế kinh tế, gánh nặng thuế, hình thức và sự hào phóng của mạng lưới an toàn phúc lợi. Điều gì giải thích cho những lựa chọn này, và điều này có nghĩa là phúc lợi thực sự là một vấn đề chính trị hơn là một vấn đề kinh tế?

Những vấn đề này có phạm vi rất lớn. Chương này tìm hiểu sự khác biệt giữa xóa đói giảm nghèo với phân phối lại thu nhập. Nó cũng xem xét các công cụ chính sách có sẵn cho các chính phủ để tác động đến mức thu nhập và phân phối thu nhập. Đây là những câu hỏi mới quan trọng, vì một số lý do. Đối với những người có thu nhập thấp và trung bình ở một số nước thành viên OECD, mức sống thực của họ hầu như không tăng kể từ cuộc Đại khủng hoảng tài chính và trong một số trường hợp, mức sống thực tế của họ đã tăng lên rất ít. Bất bình đẳng đã gia tăng ở nhiều nền kinh tế giàu có trong khoảng 20 năm sau năm 1980 (và tiếp tục tăng ở Hoa Kỳ), đảo ngược xu hướng gia tăng bình đẳng trước đó, kéo dài sau chiến tranh. Có một số tranh luận về việc liệu thu nhập trì trệ và/hoặc mức độ bất bình đẳng cao có đang ảnh hưởng đến xu hướng bỏ phiếu và liên quan đến sự tức giận của cử tri ở nhiều quốc gia hay không, vì vậy những diễn biến này đáng được thông cảm. Cũng đã có nhiều tranh luận về vai trò của nhập cư và toàn cầu hóa trong việc ảnh hưởng đến sinh kế của nhiều người ở các nền kinh tế giàu có, nhìn lại quá

khứ và về tiềm năng tăng tốc tự động hóa để làm trầm trọng thêm tình trạng bất bình đẳng. Những lo ngại về tác động tiềm tàng của tự động hóa đối với việc làm cũng đã dẫn đến sự quan tâm hồi sinh gần đây về một ý tưởng cũ - thu nhập cơ bản phổ quát. Tuy nhiên, trước tiên, câu hỏi đặt ra là tại sao vì vấn đề hiệu quả kinh tế (thay vì tính toán về đạo đức hay chính trị), chính phủ nên quan tâm đến thu nhập, nghèo đói và phân phôi.

### **Các lý do hiệu quả kinh tế để can thiệp**

Thuật ngữ phúc lợi, nhà nước phúc lợi, hoặc an sinh xã hội (khác nhau giữa các quốc gia) thường khiến mọi người chỉ nghĩ về một loạt các chính sách, chẳng hạn như trợ cấp thất nghiệp hoặc các khoản thanh toán của chính phủ cho những ai đang đặc biệt cần. Trên thực tế, các chính phủ làm rất nhiều việc khác ảnh hưởng đến mức sống của người dân, bao gồm cung cấp các dịch vụ công và thiết lập khung khổ pháp lý và thể chế cho thị trường lao động. Chính phủ có những hỗ trợ nào cho người dân trong vấn đề này? Họ có nên quan tâm đến việc phân phôi thu nhập không, và nếu có, khi nào và với mục đích gì? Họ có nên tập trung đơn giản vào việc giữ mọi người thoát khỏi đói nghèo không, và nếu có, thì làm như thế nào? Trong lịch sử, tất cả các bang phương Tây đã cung cấp một số hỗ trợ thoát khỏi đói nghèo và ngày càng tăng theo thời gian một số hỗ trợ thu nhập trong thời gian thất nghiệp, bệnh tật và nghỉ hưu. Tất cả các chính phủ đã tài trợ cho các dịch vụ này thông qua hệ thống thuế lũy tiến (tức là phân phôi lại), mặc dù ở các mức

độ khác nhau. Họ cũng đã cung cấp các dịch vụ công như giáo dục, chăm sóc sức khỏe và nhà ở, đóng góp quan trọng vào đời sống của người dân, được tài trợ thuế và cũng được phân phối lại vì những người có thu nhập thấp phụ thuộc nhiều hơn vào các dịch vụ công.

Cho rằng các chính phủ can thiệp theo nhiều cách khác nhau trong thực tế, còn lý thuyết thì sao? Có một cơ sở hợp lý mạnh mẽ? Một lý do có thể là do các chính phủ đặt mục tiêu tạo ra các xã hội công bằng, đòi hỏi mức sống tối thiểu hoặc có thể là mức độ bất bình đẳng tối đa. Các lập luận công bằng là mạnh mẽ. Quyền công dân trong một nền dân chủ mang lại cho một số người yêu cầu ít nhất là có khả năng tối thiểu để tham gia đầy đủ vào đời sống kinh tế và xã hội của đất nước hoặc cộng đồng. Hơn nữa, bất bình đẳng cực đoan ở tầng trên của quy mô thu nhập có thể dẫn đến sự xói mòn nền dân chủ, vì người giàu có khả năng gây ảnh hưởng ngày càng lớn đến các chính sách và các lợi ích thiểu số hoặc việc bảo vệ đặc lợi độc quyền có thể ngày càng chiếm ưu thế trong luật pháp và quy định. Tuy nhiên, hiệu quả kinh tế có phải là cơ sở hợp lý trong điều kiện thị trường thất bại? Trên thực tế, có một số. Họ quan tâm đến thông tin bất cân xứng (giả định A4 thất bại), thị trường không hoàn hảo (giả định A6 thất bại) và ngoại tác (giả định A5 thất bại) (xem Hộp 1.4).

Khi đề cập đến việc cung cấp thu nhập trong những thời điểm cần thiết, lý do quan trọng nhất liên quan đến việc các cá nhân không có khả năng tự bảo đảm cho bản thân trước một số loại rủi ro do bất cân xứng thông tin và thiếu thị trường (giả định A4 và A6 thất bại). Nhà nước phúc lợi về

bản chất là sự bảo hiểm lẫn nhau của xã hội. Có một số rủi ro mà các cá nhân không thể tự bảo hiểm do quy mô quá lớn hoặc do các sự kiện bất lợi ảnh hưởng đến tất cả mọi người, đồng thời dẫn đến các doanh nghiệp bảo hiểm tư nhân không thể đa dạng hóa rủi ro. Ví dụ, suy thoái kinh tế sẽ làm gia tăng tỷ lệ thất nghiệp và nhiều người sẽ mất thu nhập mà không phải do lỗi của họ. Do đó, khi nói đến bảo hiểm thất nghiệp, khả năng thất nghiệp hàng loạt trong một cuộc suy thoái là rủi ro mà không có công ty bảo hiểm tư nhân nào có thể chịu được. Thị trường bảo hiểm khả thi đối với những rủi ro riêng lẻ khác nhau, khi những rủi ro này có thể được gộp chung vào một nhóm càng đa dạng càng tốt; nhưng không phải đối với các rủi ro tổng hợp lớn. Do đó, nhà nước luôn phải vào cuộc để bồi thường cho người dân trong những thảm họa quy mô lớn, chẳng hạn như lũ lụt và khủng bố. Những sự kiện như thế này được loại trừ rõ ràng khỏi các chính sách bảo hiểm tiêu chuẩn. Nó cũng tương tự với sự suy thoái của chu kỳ kinh doanh. Hãy nhớ lại từ Chương 2 về mô hình thị trường chanh: nếu có rủi ro đủ lớn dẫn đến kết quả xấu (một chiếc xe lừa đảo, một cuộc suy thoái), và các cá nhân không biết họ sẽ ở trong tình huống nào (họ có mua chanh hay không - hoặc trong bối cảnh hiện tại, cho dù họ sẽ không có việc làm hoặc bị ốm nặng), thị trường có thể không tồn tại. Có thể mua bảo hiểm thu nhập cá nhân với tư cách cá nhân, nhưng nói chung dành cho những cá nhân mà rủi ro yêu cầu bồi thường là khá thấp; và dù sao những chính sách như vậy cũng rất tốn kém.

Những kiểu thất bại thị trường do thông tin bất cân xứng và lựa chọn bất lợi đang phổ biến trong lĩnh vực bảo

hiểm, bao gồm cả bảo hiểm y tế. Mọi người nắm rõ hơn công ty bảo hiểm về sức khỏe của chính họ và những người khác khó có thể theo dõi sức khỏe của họ (mặc dù các công ty bảo hiểm tư nhân thường yêu cầu mọi người khám sức khỏe với bác sĩ do công ty bảo hiểm thuê, hoặc ngày càng phổ biến hơn là cung cấp dữ liệu từ các ứng dụng trên điện thoại thông minh hoặc trên đồng hồ). Những người có nhiều khả năng bị ốm sẽ muốn mua thêm bảo hiểm. Ngoài ra còn có một tiềm ẩn về *vấn đề rủi ro đạo đức*: nếu bạn có bảo hiểm y tế, bạn sẽ có nhiều khả năng chấp nhận rủi ro hơn. Hoặc nếu bạn bị ốm, bạn sẽ không có động lực để tiết kiệm các phương pháp điều trị và sẽ thực hiện mọi bài xét nghiệm. Điều này có thể tốt cho kết quả sức khỏe, nhưng cuối cùng xã hội lại có mức độ điều trị cao, kém hiệu quả về kinh tế (như Hoa Kỳ, quốc gia chi tiêu nhiều hơn một phần GDP cho chăm sóc sức khỏe so với các quốc gia OECD khác nhưng lại có kết quả sức khỏe trung bình kém hơn). Hầu hết các chính phủ cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe, cung cấp bảo hiểm hoặc ủy quyền bảo hiểm y tế theo quy định. Hoa Kỳ làm như vậy thông qua các chương trình Medicare và Medicaid; gần đây hơn, *Đạo luật Chăm sóc sức khoẻ hợp túi tiền* (Affordable Care Act) đại diện cho một phần mở rộng của nguyên tắc giải quyết những thất bại của thị trường trong lĩnh vực này - mặc dù tất nhiên nó là một vấn đề đảng phái gây chia rẽ.

Cũng có những sự kiện sức khỏe không thực sự có thể bảo hiểm được vì ngược lại, chúng rất dễ xảy ra - chẳng hạn như các bệnh nhẹ của tuổi già và thực sự là cái chết. Nhu cầu ở đây là một loại hình tiết kiệm, không phải là một hợp

đồng bảo hiểm. Nhưng chương trước mô tả các khía cạnh hành vi nổi tiếng của các quyết định tiết kiệm dài hạn, nhà nước có thể phải cung cấp dịch vụ chăm sóc hoặc ủy thác các khoản tiết kiệm đó. Cuối cùng, đó là quy mô của nhu cầu trong chăm sóc sức khỏe. Điều trị cảm cúm hay gãy chân là một chuyện, nhưng một số vấn đề sức khỏe có ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của con người và khả năng kiểm sống - đánh giá phạm vi bảo hiểm tư nhân đối với những rủi ro ít có khả năng xảy ra nhưng lại có tính chất thảm họa thường là khó khăn. Khi nói đến chăm sóc sức khỏe - được xem xét lại bên dưới - phạm vi tiếp cận chính sách là rất lớn, với Dịch vụ Y tế Quốc gia (NHS) rất được yêu thích của nước Anh cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe như một dịch vụ công được tài trợ thuế, miễn phí tại khi cần thiết, ngược lại, Hoa Kỳ tập trung vào thị trường bảo hiểm tư nhân.

Có một lý do thông tin bất cân xứng khác cho sự cung cấp công cộng trực tiếp, đó là các chuyên gia như bác sĩ và giáo viên biết nhiều hơn “khách hàng” của họ về dịch vụ được cung cấp. Những người chưa qua đào tạo có ít khả năng đánh giá chất lượng chăm sóc hoặc giảng dạy. Và vì đây là hàng hóa trải nghiệm, không có khả năng mua sắm xung quanh thực sự. Có khả năng là bệnh nhân hoặc học sinh có thể không bao giờ biết chất lượng của dịch vụ, hay nói cách khác, nó đã tạo ra sự khác biệt gì đối với kết quả: Sức khỏe của họ có tốt hơn khi gặp một bác sĩ khác hay điểm số của học sinh có cao hơn khi gặp một giáo viên khác không? Việc cung cấp thông tin như bảng xếp hạng dựa trên kết quả kiểm tra hoặc tỷ lệ tử vong có thể hữu ích, nhưng

chúng khá là phức tạp để đánh giá vì có nhiều khía cạnh đối với một lĩnh vực dịch vụ không hề giản đơn và không thể biết được điều gì sẽ xảy ra không như trên thực tế. Vì vậy, việc các chuyên gia công bằng đưa ra các tiêu chí đối xử, quy định phí hoặc tiền lương, và đặt ra các tiêu chuẩn chất lượng là điều mong muốn - mặc dù vẫn còn nhiều khó khăn. Cuối cùng, mỗi quan hệ tin cậy với cá nhân bác sĩ và giáo viên thực sự quan trọng, vì vấn đề thông tin cũng như tầm quan trọng của các dịch vụ này. Một vấn đề liên quan là động lực của các chuyên gia y tế và giáo dục - một chủ đề được trình bày chi tiết trong Chương 7. Nhiều người cho rằng mỗi quan hệ thị trường trong lĩnh vực y tế hoặc giáo dục làm suy yếu chất lượng dịch vụ cung cấp. Rõ ràng, bác sĩ, y tá và giáo viên cần được trả lương. Nhưng có một số bằng chứng cho thấy mỗi quan hệ tiền tệ có thể tạo ra chất lượng chăm sóc, rằng nó có một số tác động tiêu cực đến động lực nội tại của một số ngành nghề.

Một lý do khác cho việc chính phủ cung cấp hoặc trợ cấp các dịch vụ công là lợi ích xã hội vượt quá lợi ích cá nhân của cả chi tiêu cho y tế và giáo dục - có những tác động ngoại tác lớn. Chẳng hạn, điều này áp dụng cho các bệnh truyền nhiễm. Nhìn chung, một lực lượng lao động khỏe mạnh và năng động sẽ có năng suất lan tỏa rộng hơn. Điều đó cũng đúng với giáo dục: lý thuyết tăng trưởng hiện đại giải thích tại sao việc gia tăng đầu tư vào giáo dục sẽ có lợi cho xã hội, cũng như lợi ích cá nhân khi thu nhập cao hơn sau này, khi kiến thức lan truyền giữa mọi người, vì vậy giáo dục được cải thiện của một người sẽ mang lại lợi ích cho người khác. Các nước nghèo thường bị mắc kẹt trong một vòng tròn phức tạp, theo đó tỷ

lệ quay trở lại giáo dục của tư nhân thấp vì các công việc săn có có kỹ năng thấp, và các công việc có kỹ năng thấp là vì chỉ có lao động chưa qua đào tạo. Loại ngoại cảnh này biện minh cho một số mức độ trợ cấp (Pigouvian) cho giáo dục, bên cạnh chi tiêu tư nhân.

## **Nghèo: Định nghĩa và xu hướng**

Những lập luận này có nghĩa là có một lý thuyết lý giải cho những gì các chính phủ làm trong thực tế trong việc cung cấp các loại hỗ trợ thu nhập và dịch vụ công. Người ta chấp nhận rộng rãi rằng giảm nghèo là một ưu tiên, đặc biệt là để giúp người dân trải qua những thời kỳ tồi tệ, chẳng hạn như thất nghiệp hoặc bệnh hiểm nghèo, mặc dù ở nhiều quốc gia, hệ thống an sinh xã hội có những mục tiêu rộng hơn. Nghèo rõ ràng có nghĩa là không có đủ tiền, nhưng đối với mục đích của các chính sách thực tế, cần được định nghĩa đủ chính xác để đo lường nó. Một điểm khác biệt quan trọng là giữa nghèo tuyệt đối và nghèo tương đối:

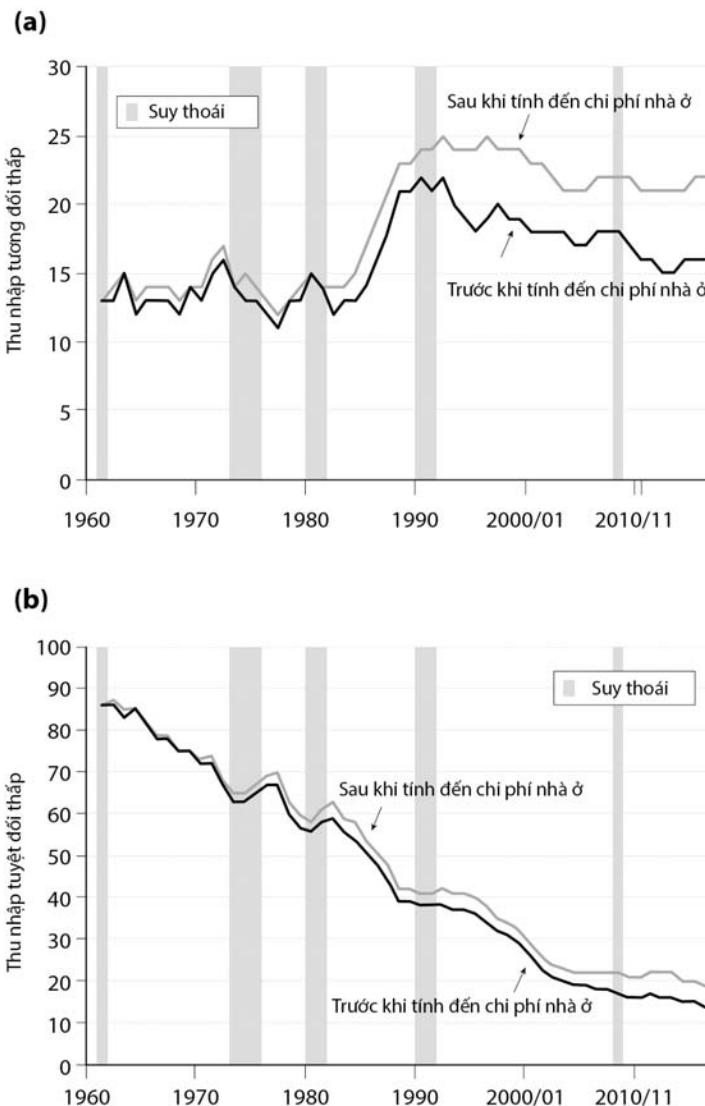
*Nghèo tuyệt đối* được đặt ở một mức cố định, chẳng hạn như định giá 2 USD/ngày được sử dụng bởi các cơ quan viện trợ quốc tế. Nói chung, nó không hoàn toàn tuyệt đối, nhưng được đặt ra với tham chiếu đến mức thu nhập phổ biến trong xã hội trong một năm cơ sở đã chọn. 2 USD ở các nước nghèo từng là 1 USD/ngày. Mức nghèo tuyệt đối ở các nước giàu sẽ cao hơn nhiều.

*Nghèo tương đối* được định nghĩa là một tỷ lệ thu nhập khác trong xã hội, thường là 50% hoặc 60%, so với thu nhập trung bình (trong đó thu nhập trung bình là điểm giữa của

phân phối thu nhập). Định nghĩa sử dụng thu nhập trung bình làm tiêu chuẩn vì thu nhập trung bình luôn cao hơn, do phân phối thu nhập bị lệch bởi một số thu nhập rất cao ở cấp cao nhất.

Nghèo thường được đo lường bằng cách xem xét thu nhập hộ gia đình hơn là thu nhập cá nhân, và các phép đo thường *tương đương nhau* để tính đến thành phần của các loại hộ gia đình: ví dụ như có bao nhiêu trẻ em hoặc người lớn phụ thuộc cũng như có bao nhiêu người lớn. Số tiền một hộ gia đình cần rất khác nhau, phụ thuộc vào việc có trẻ em hay những người phụ thuộc khác không, có bao nhiêu người sống trong hộ gia đình, có thành viên nào đã nghỉ hưu, hay khuyết tật không,... Thu nhập tương đương được tính theo trọng số của các cá nhân trên một thang điểm: ví dụ, trong một phiên bản thường được sử dụng, người lớn đầu tiên có trọng số là 1, người lớn khác là 0,5, trẻ em dưới 15 tuổi là 0,3... Trọng số giảm bởi vì có những giả định về hiệu quả kinh tế theo quy mô trong việc điều hành một hộ gia đình - ví dụ: các thiết bị gia dụng giống nhau có thể được sử dụng bởi một số người hoặc nhiều người có thể sống trong một ngôi nhà cho thuê giống nhau.

Các khoản thu nhập cũng có thể được xem xét trước hoặc sau khi tính đến các khoản thuế đã nộp và các khoản lợi ích mà hộ gia đình nhận được; sự khác biệt giữa hai điều này là một chỉ số về mức độ phân phối lại thuế và phúc lợi hoặc hệ thống an sinh xã hội. Đôi khi các thước đo thu nhập sau khi tính đến chi phí nhà ở được sử dụng, vì những chi phí này được coi là rất cần thiết nên chúng phải được tính đến để tính thu nhập khả dụng.



**Hình 6.3. Nghèo tương đối (a) và tuyệt đối (b)  
ở Vương quốc Anh, từ năm 1960 đến 2016-2017**

Nguồn: Institute for Fiscal Studies, "Households on Below Average Income", [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/691917/households-below-average-income-1994-1995-2016-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691917/households-below-average-income-1994-1995-2016-2017.pdf); [https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bn19figs\\_2016.xlsx](https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bn19figs_2016.xlsx).

Với những định nghĩa này, nghèo đói tuyệt đối đã giảm ở các nền kinh tế OECD (Hình 6.3) trong hầu hết bảy thập kỷ qua, với một số mức tăng tạm thời trong thời kỳ suy thoái. Tuy nhiên, sử dụng ngưỡng nghèo tương đối để xem xét chính sách của nhà nước là hợp lý hơn, vì nghèo đói hiện nay không giống như những năm 1930, hoặc thậm chí là những năm 1990. Phòng tắm trong nhà, hệ thống sưởi trung tâm và điện thoại di động hiện được coi là nhu cầu thiết yếu; người dân không được tiếp cận với mức sống tối thiểu cho phép họ tham gia vào xã hội nếu họ không đủ khả năng chi trả những thứ này. Và suy cho cùng, một lý do để quan tâm đến nghèo không chỉ vì lòng vị tha hay ý thức công bằng xã hội mà còn vì trong các nền dân chủ, chúng ta muốn mọi người đều có tiềm năng tham gia dân sự. Nghèo tương đối mang tính bao quát theo cách hiểu của nhiều người không thể tham gia các hoạt động hàng ngày, và cả những người phải trải qua những lo lắng vì không đủ khả năng mua các mặt hàng chủ lực, làm biến dạng xã hội giàu có.

Tuy nhiên, trong khi xu hướng nghèo tuyệt đối giảm xuống miễn là kinh tế tăng trưởng, thì ở nhiều quốc gia, tỷ lệ nghèo tương đối có xu hướng tăng lên, đặc biệt là trong những năm 1980 và 1990. Vì khi thu nhập trung bình tăng lên, mức chuẩn nghèo tương đối cũng sẽ thay đổi, và một số người vốn là những người ở trên mức này vì thu nhập của họ cao hơn 60% so với mức trung bình của người già có thể phải xuống dưới mức chuẩn nghèo tương đối nếu thu nhập của họ không tăng nhiều như những người khác, và họ thấy mình ở xa hơn mức trung bình mới. Sự khác biệt giữa chuẩn nghèo (ví dụ, 50% thu nhập trung bình) và thu nhập trung bình của

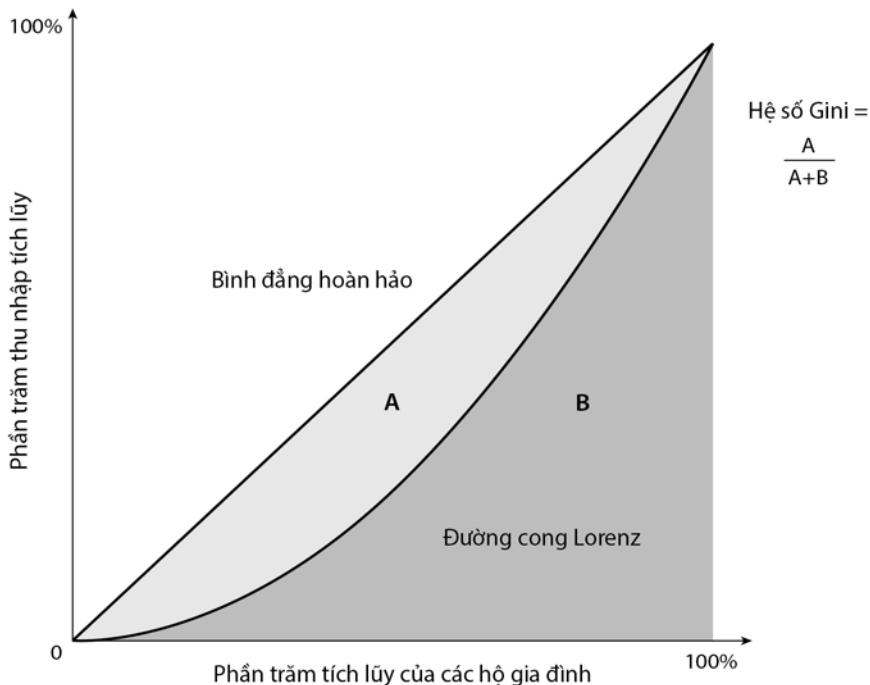
những người trong nhóm đó được gọi là *khoảng cách nghèo*. Kinh nghiệm của các nhóm nhân khẩu học khác nhau cũng có thể thay đổi đáng kể theo thời gian. Ví dụ, ở Anh, những người hưởng lương hưu từng là một trong những nhóm tuổi có nhiều khả năng sống trong cảnh nghèo đói nhất, nhưng theo thời gian, họ trở nên ít có khả năng nhất trong nhóm thu nhập thấp hơn, trong khi trẻ em hiện là nhóm tuổi dễ bị tổn thương nhất với nghèo.

Các lựa chọn chính sách để giải quyết tình trạng nghèo sẽ được thảo luận, sau khi xem xét các xu hướng bất bình đẳng; có sự chồng chéo rõ ràng trong các chính sách, vì bất kỳ hành động nào nâng cao thu nhập thấp đều có khả năng làm giảm bất bình đẳng thu nhập.

## Bất bình đẳng: Định nghĩa và xu hướng

Bất bình đẳng cũng có thể được định nghĩa và đo lường theo nhiều cách. Ví dụ, điều quan trọng là phải đề cập chính xác về thu nhập hoặc bất bình đẳng giàu nghèo. Sự phân biệt có ý nghĩa bởi vì một số người giàu có có thể có thu nhập thấp nhưng vẫn được hưởng các đặc quyền và quyền lực của người giàu. Điều quan trọng là phải làm rõ liệu thu nhập đang được đo lường trước hay sau thuế, hoặc những điều chỉnh nào khác được lưu ý ở trên đang được thực hiện.

Một cách tiếp cận phổ biến là xếp hạng dân số theo thu nhập và xem xét tỷ trọng của các nhóm khác nhau - ví dụ, tỷ lệ của 1% hoặc 5% cao nhất trong phân phối thu nhập trong tổng số; hoặc theo tỷ lệ, chẳng hạn như tỷ lệ 10:90 của tổng thu nhập của 10% trên cùng của phân phối cho 90% dưới cùng.



Hình 6.4. Tính toán hệ số Gini

Một phép đo phức tạp hơn, đòi hỏi nhiều dữ liệu hơn nhưng cũng giải thích nhiều hơn về toàn bộ phân phối thay vì chỉ các điểm cực trị, là *hệ số Gini*. Trong Hình 6.4, đường cong thể hiện thu nhập tích lũy của dân số được xếp hạng theo quy mô thu nhập của họ được gọi là *đường cong Lorenz*. Độ cong của nó càng sâu, so với đường 45 độ (tức là khu vực A lớn hơn trong hình vẽ), thì phân phối thu nhập càng không bình đẳng. Do đó, hệ số Gini đo độ cong này, một con số càng gần 1 sẽ càng không *bình đẳng* (xem Bảng 6.1 để so sánh các hệ số Gini của một số quốc gia).

**Bảng 6.1. Các hệ số Gini**

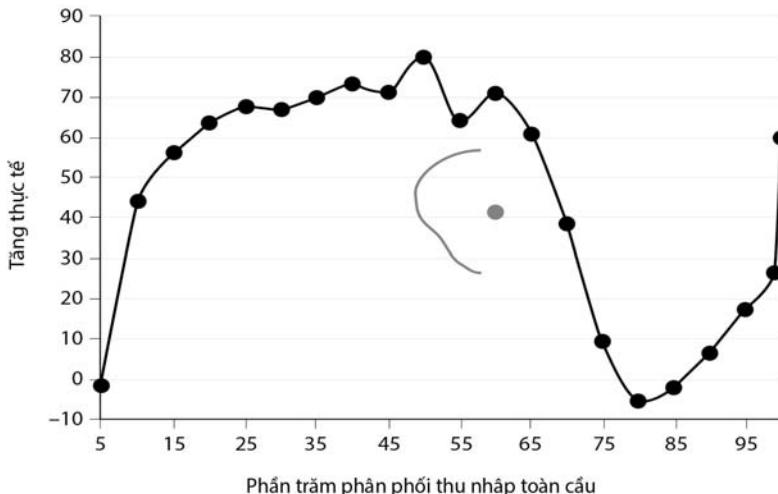
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trung Quốc</b>	42,8				42,2				
<b>Pháp</b>	33	32,7	33,7	33,3	33,1	32,5	32,3	32,7	
<b>Đức</b>			30,2	30,5		31,1		31,7	
<b>Ấn Độ</b>				35,1					
<b>Thụy Điển</b>	28,1	27,3	27,7	27,6	27,6	28,8	28,4	29,2	
<b>Hoa Kỳ</b>			40,4			41			41,5

Nguồn: Ngân hàng Thế giới (WB) ước tính.

Sự sẵn có của dữ liệu về bất bình đẳng thu nhập cho các quốc gia khác nhau đã được cải thiện rất nhiều trong những năm gần đây nhờ phần lớn nỗ lực của một nhóm các nhà kinh tế trong việc thiết lập Cơ sở dữ liệu về thu nhập và của cải thế giới (World Wealth and Income Database - WID; <http://wid.world/>). Các số liệu thống kê cần được xử lý một cách thận trọng. Khó có thể đo lường thu nhập rất cao so với thu nhập thấp và thậm chí cao bình thường, vì những người có thu nhập thấp có nhiều khả năng đang yêu cầu trợ cấp và do đó, báo cáo tài chính của họ cho chính phủ, hoặc chỉ nộp thuế, trong khi những người có thu nhập rất cao có các nhân viên kế toán giúp họ giữ tiền ở nước ngoài để tránh sự để ý của cơ quan thuế. Dữ liệu về bất bình đẳng giàu nghèo đặc biệt thưa thớt, vì những người rất giàu thường giữ kín tài sản của họ. Tuy nhiên, ảnh hưởng bên vững đi kèm với của cải to lớn có lẽ mang lại hệ quả chính trị quan trọng hơn so với mức thu nhập cao, điều có thể đi đến kết thúc. Tuy nhiên, trong phần tiếp theo, chương này đề cập đến các số liệu về bất bình đẳng thu nhập trừ trường hợp đã nêu.

### Hộp 6.2. Trung lưu toàn cầu

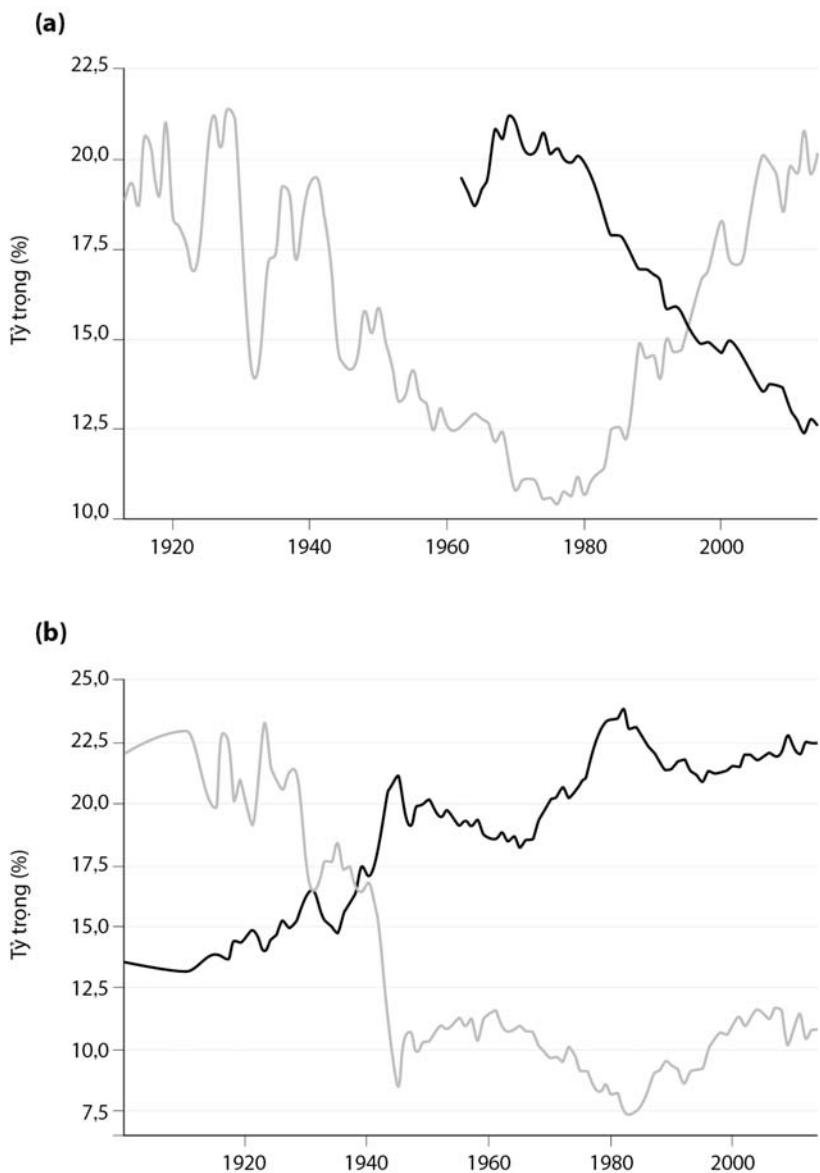
Không nên quên rằng bất bình đẳng thu nhập đã giảm đáng kể trên toàn cầu kể từ năm 1980, một phần lớn là do tăng trưởng kinh tế và thu nhập nhanh chóng ở hai quốc gia thu nhập thấp quan trọng và lớn là Trung Quốc và Ấn Độ. Hàng triệu người trước đây sống trong cảnh nghèo đói ở những quốc gia này và các quốc gia có thu nhập thấp khác đã chứng tỏ thu nhập tăng nhanh và lớn. Cùng lúc với sự xuất hiện của tầng lớp trung lưu toàn cầu, tầng lớp trung lưu trong các nước thành viên OECD có mức tăng không đáng kể, trong khi tầng lớp rất giàu ở các nước giàu lại có mức tăng lớn. Trong khi các nước thu nhập thấp vẫn rất bất bình đẳng, các nước thu nhập cao đã trở nên bất bình đẳng hơn trong khoảng thời gian này. Nhà kinh tế học Branko Milanovic đã lập biểu đồ những thay đổi theo nhóm thu nhập toàn cầu, gắn nhãn kết quả này là “biểu đồ con voi” vì những lý do rõ ràng.



Thay đổi thu nhập thực tế từ năm 1988 đến năm 2008 ở các phần trăm khác nhau của phân phối thu nhập toàn cầu (tính theo các đồng đôla quốc tế năm 2005).

Nguồn: Branko Milanovic (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

Một phần nhờ vào thành công to lớn của cuốn sách năm 2014 của Thomas Piketty, *Tư bản trong thế kỷ XXI (Capital in the 21<sup>st</sup> Century)*, dựa trên dữ liệu mới, nhiều người hiện nhận thức được những xu hướng bất bình đẳng thu nhập này. Trên toàn cầu, những người có thu nhập thấp đã được hưởng lợi lớn nhờ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng ở các nước như Trung Quốc và Ấn Độ, và những người rất khá giả cũng thấy thu nhập của họ tăng hơn nữa. Nhóm không có kết quả tốt là tầng lớp trung lưu của các nước OECD (Hộp 6.2). Có một số xu hướng chung ở các nước phương Tây khác nhau - và một số khác biệt quan trọng. Thông điệp từ dữ liệu là một thông điệp rõ ràng. Ở các nền kinh tế OECD giàu có, mô hình chung là tình trạng bất bình đẳng giảm đều đặn và đáng kể trong các thập kỷ sau chiến tranh cho đến khoảng năm 1980. Từ năm 1980 đến giữa những năm 2000, điều này đã diễn ra ngược lại và ở một số quốc gia, mức tăng là lớn. Điều này bao gồm Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Canada và Australia, nhưng cũng có một số quốc gia theo chủ nghĩa quân bình trước đây, chẳng hạn như Thụy Điển (và các nước xã hội chủ nghĩa trước đây). Tuy nhiên, ở một số quốc gia châu Âu khác, mức tăng thu nhập cao nhất (1% đứng đầu) đã giảm tương đối. Hình 6.5 cho thấy cả điểm giống và khác nhau giữa Hoa Kỳ và Pháp. Kể từ cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, sự gia tăng bất bình đẳng đã tạm dừng hoặc thậm chí đảo ngược một chút ở hầu hết các quốc gia, mặc dù Hoa Kỳ là một ngoại lệ nổi bật. Hoa Kỳ cũng là trường hợp ngoại lệ về sự bất bình đẳng. Các thành viên ở 1% đứng đầu ở Hoa Kỳ đã quay trở lại thời kỳ vàng son của *Gatsby vĩ đại (The Great Gatsby)*, như Hình 6.5 cho thấy.

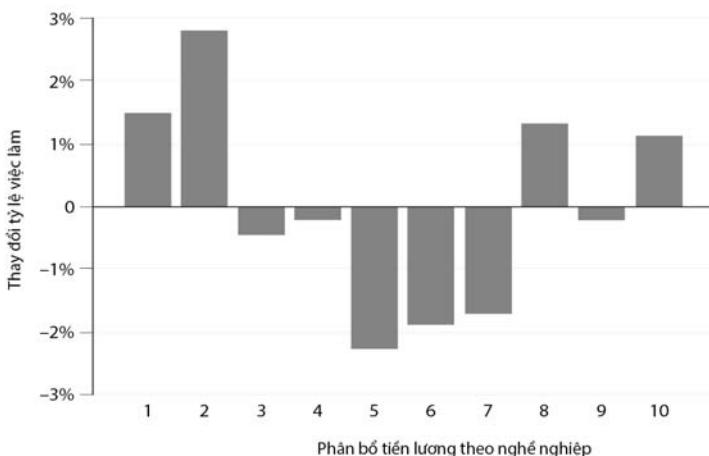


**Hình 6.5. Bất bình đẳng thu nhập: (a) Hoa Kỳ và (b) Pháp.**  
**Tỷ lệ 1% cao nhất (màu xám) và 50% thấp nhất (màu đen)**  
**trong tổng thu nhập quốc dân**

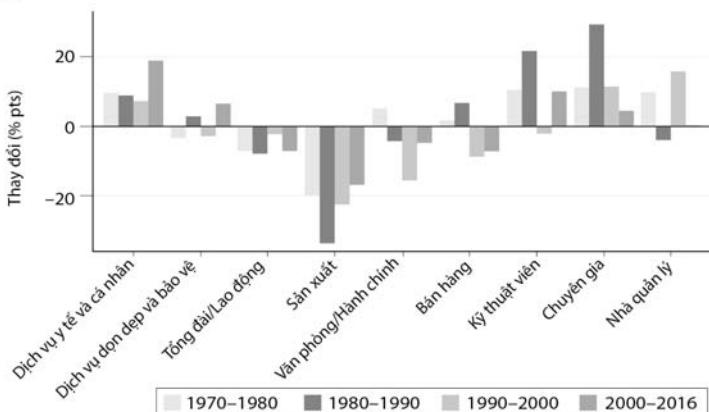
Nguồn: Cơ sở dữ liệu bất bình đẳng thế giới (WID) (thu nhập trước thuế), <https://wid.world/>.

Thực tế rằng xu hướng suy giảm, sau đó tăng lên, tình trạng bất bình đẳng trong thế kỷ XX là phổ biến ở tất cả các nền kinh tế phát triển này có nghĩa là bất kỳ lời giải thích nào cũng cần phải đủ bao quát. Các “ứng cử viên” chính để giải thích mô hình này là toàn cầu hóa và công nghệ. Cả hai điều này đã góp phần làm tăng mức tiền lương của những người lao động có tay nghề cao, đồng thời hạn chế sự gia tăng thu nhập của người lao động có trình độ trung bình và thấp. Các tài liệu nghiên cứu nói chung cho thấy thay đổi công nghệ là nguyên nhân chính dẫn đến bất bình đẳng thu nhập. Nó đã làm tăng nhu cầu đối với người lao động có kỹ năng nhận thức tiên tiến bổ sung cho công nghệ mới. Nhu cầu cũng tăng lên đối với những người lao động có kỹ năng không thể tự động hóa (ít nhất là chưa có), thường là các dịch vụ cá nhân được trả lương thấp theo truyền thống, chẳng hạn như dọn dẹp, chăm sóc, làm tóc, bán lẻ,... Tuy nhiên, nguồn cung lao động có trình độ cao đã không tăng theo nhu cầu, trong khi nguồn cung ở cấp độ tay nghề thấp trong phân phối thu nhập lại tăng lên do những người lao động chuyển khỏi công việc thường ngày (chẳng hạn như sản xuất hoặc thư ký) đã phải tìm đến những công việc được trả lương thấp hơn. Có một mô hình phổ biến ở các nước thành viên OECD là “phân cực ở giữa” hoặc phân cực trong việc làm, với sự gia tăng số lượng người làm việc ở các trình độ kỹ năng thấp và cao và giảm ở mức trung bình. Hình 6.6 minh họa phân phân cực ở giữa cho Vương quốc Anh và Hoa Kỳ.

(a)



(b)



**Hình 6.6. Phân cực trên thị trường việc làm của Vương quốc Anh và Hoa Kỳ**

(a) Vương quốc Anh: Tỷ lệ việc làm trong khoảng phân bổ tiền lương theo nghề nghiệp, 2002-2010.

Nguồn: Alan Manning, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/lovely-and-lousy-jobs/>.

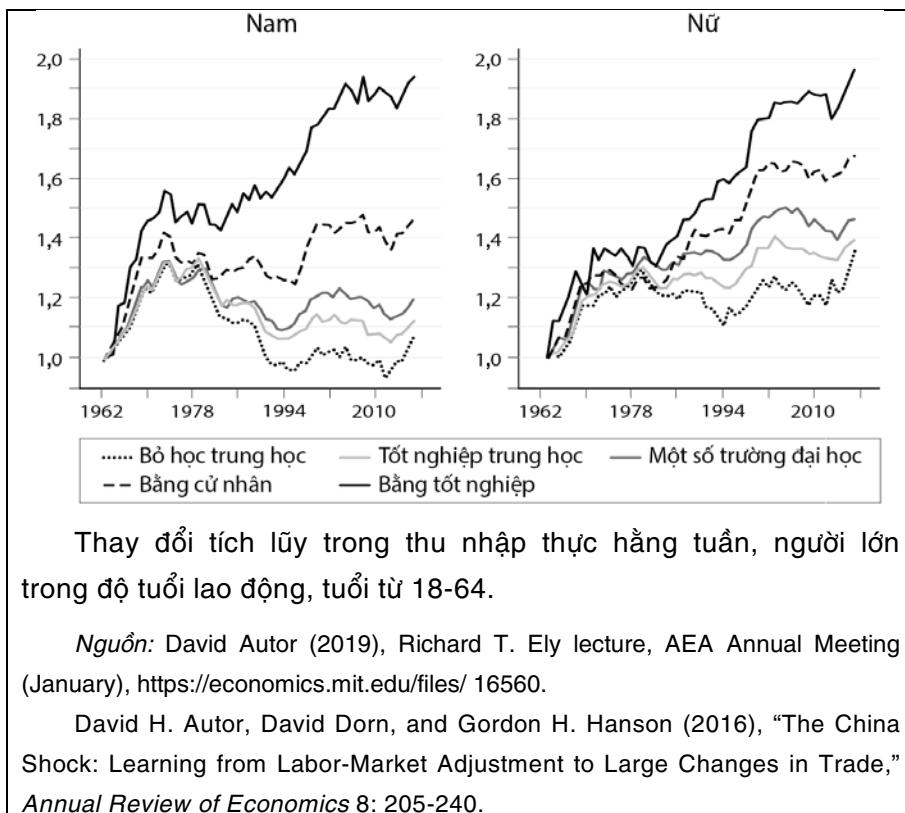
(b) Hoa Kỳ: Thay đổi tỷ lệ việc làm theo nghề nghiệp, người trưởng thành trong độ tuổi lao động (thay đổi tỷ lệ phần trăm theo thập kỷ).

Nguồn: David H. Autor (2019), “Work of the Past, Work of the Future,” Richard T. Ely lecture, AEA Annual Meeting (January), <https://economics.mit.edu/files/16560>.

Gần đây, đã có bằng chứng cho thấy toàn cầu hóa đóng một vai trò lớn hơn công nghệ ở khía cạnh phân cực (mặc dù toàn cầu hóa thông qua các chuỗi cung ứng quốc tế tự nó là một hiện tượng công nghệ được kích hoạt). Tác động của thương mại với các nước thu nhập thấp và trung bình, chẳng hạn như Trung Quốc, trong các cộng đồng lao động ở các nước thành viên OECD, một lần nữa, đã làm giảm nhu cầu đối với lao động có các loại kỹ năng thông thường (Hộp 6.3).

### Hộp 6.3. Cú sốc Trung Quốc

Các nhà kinh tế học David Autor, David Dorn và Gordon Hanson sử dụng sự gia nhập của Trung Quốc vào thương mại thế giới trong lĩnh vực sản xuất ở quy mô đáng kể từ giữa những năm 1990 như một thử nghiệm tự nhiên để cho thấy những tác động lớn, tập trung về mặt địa lý đối với việc làm trong ngành sản xuất và dệt may ở Hoa Kỳ. Các phát hiện của họ không tính đến các lợi ích khác, lan tỏa của thương mại, chẳng hạn như giá thấp hơn mà người tiêu dùng trả, và (chưa) được xác nhận đối với các quốc gia khác. Mặt khác, sẽ rất ngạc nhiên nếu sự tăng trưởng mạnh mẽ trong nhập khẩu tới các quốc gia thành viên OECD từ các quốc gia có thu nhập thấp và trung bình, đặc biệt là Trung Quốc, không góp phần vào hiện tượng suy giảm sản xuất. Nhiều nghiên cứu gần đây cho thấy rằng các cú sốc thương mại và công nghệ đang tiếp tục làm giảm triển vọng thu nhập của nhiều công việc được trả lương cao trước đây: mức lương cao hơn đối với những người có trình độ cao đẳng hoặc đại học đã tăng lên theo thời gian. Biểu đồ đi kèm hiển thị dữ liệu của Hoa Kỳ; mô hình này là chung cho tất cả các nền kinh tế phát triển.



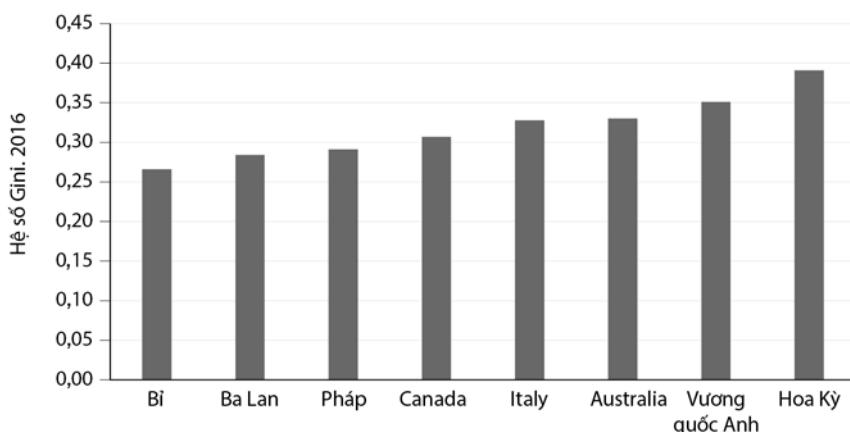
Do ảnh hưởng chung của thương mại và công nghệ toàn cầu, quy mô của sự gia tăng bất bình đẳng, như mức độ bất bình đẳng, rất khác nhau giữa các quốc gia và những khác biệt này cũng cần được giải thích. Sự khác biệt về thể chế và chính trị phải góp phần giải thích những kết quả phân bố này. Những khác biệt này bao gồm sự hiện diện và quyền lực của tổ chức công đoàn, mức lương tối thiểu, các chuẩn mực xã hội liên quan đến khả năng chấp nhận trả lương cao, tầm quan trọng của các lĩnh vực được trả lương rất cao như tài chính hoặc công nghệ ở các nền kinh tế khác nhau, và sự khác biệt trong hệ thống giáo dục và đào tạo ảnh hưởng đến việc cung cấp các kỹ năng.

Mỗi yếu tố này có lẽ đã giữ một vai trò nào đó. Các công đoàn mạnh rõ ràng giúp duy trì thu nhập của các thành viên, mặc dù đôi khi gây thiệt hại cho những người không phải là thành viên, những người có nhiều khả năng thất nghiệp hơn hoặc kiếm được một tỷ lệ thấp hơn. Trong những năm 1960 và 1970, mặc dù không được chấp nhận về phương diện xã hội song thu nhập từ giám đốc điều hành cao gấp cả trăm lần so với thu nhập trung bình, nhưng việc ưu tiên “giá trị cổ đông” và sự xuất hiện của các ưu đãi hiệu suất liên quan đến các chương trình quyền chọn cổ phiếu trong toàn bộ khu vực doanh nghiệp đã giúp chứng minh thu nhập tăng vọt của các giám đốc điều hành hàng đầu. Trong một số lĩnh vực của nền kinh tế, thu nhập cao có thể phản ánh khả năng một số cá nhân bòn rút đặc lợi độc quyền trên các thị trường được điều tiết thiếu chặt chẽ hoặc nơi có sức mạnh thị trường đáng kể; như đã đề cập trong Chương 2, một số nghiên cứu đã nêu lên những lo ngại về việc giảm bớt sự cạnh tranh trong một số lĩnh vực của nền kinh tế. Cuối cùng, việc cung cấp các kỹ năng cũng ảnh hưởng đến phân phối thu nhập, và một số quốc gia làm tốt hơn những quốc gia khác về giáo dục và đào tạo, cung cấp cho mọi người những kỹ năng họ cần để làm việc cùng với công nghệ thay vì bị thay thế bởi nó.

## **Bất bình đẳng có thực sự là một vấn đề?**

Tất cả các xã hội đều có các biện pháp để cố gắng giảm nghèo, mà theo định nghĩa điều này ảnh hưởng đến phân phối thu nhập bằng cách tăng thu nhập thấp. Tuy nhiên, có những cách tiếp cận khác nhau đáng kể ở các quốc gia khác nhau, và cũng có một cuộc tranh luận sôi nổi về việc liệu có cần các chính sách mới (mặc dù thường là những ý tưởng cũ), chẳng hạn như thu

nhập cơ bản chung, có cần thiết hay không. Thậm chí còn có sự khác biệt lớn hơn trong cách tiếp cận các chính sách có thể ảnh hưởng đến phân phối thu nhập, vì các tầng lớp khác nhau thường như có mức độ chịu đựng khác nhau đối với sự gia tăng đáng kể đã xảy ra ở những người có thu nhập cao nhất. Như các số liệu trên chỉ ra, sự gia tăng lớn về bất bình đẳng đã xảy ra trong những năm 1980, nhưng chủ đề chỉ là vấn đề được thảo luận tích cực về chính sách trong thời gian gần đây. Cuốn sách *Tư bản trong thế kỷ XXI* của Piketty chắc chắn đã khiến thế giới chính sách thảo luận về nó hơn bao giờ hết. Cuộc tranh luận cũng diễn ra sôi nổi nhất ở Hoa Kỳ, nơi bất bình đẳng đang ở mức cực đoan và tiếp tục gia tăng, và nơi thực sự có động lực chính trị cho việc cắt giảm thuế sẽ làm tăng tỷ trọng của 1% - 10% thu nhập hàng đầu thậm chí hơn nữa. Mặt khác, Hoa Kỳ là một nước ngoại lệ và bất bình đẳng thu nhập ít nghiêm trọng hơn ở các nước thành viên OECD khác (Hình 6.7).



**Hình 6.7. Bất bình đẳng thu nhập giữa các nước OECD năm 2016 được tính toán bằng hệ số Gini (0 = Bình đẳng hoàn toàn; 1 = bất bình đẳng hoàn toàn)**

Nguồn: OECD.

Vì vậy, việc chấp nhận rằng giảm nghèo là quan trọng, liệu các chính phủ có nên đặt mục tiêu bên cạnh việc ảnh hưởng đến phân phối thu nhập? Con người (và các loài động vật khác) có bản năng công bằng mạnh mẽ, nhưng có rất nhiều ví dụ về sự bất bình đẳng không khiến chúng ta bận tâm. Ví dụ, sẽ không bị coi là không công bằng nếu ai đó trúng số. Rất nhiều kết quả và quyết định khác trong cuộc sống ảnh hưởng đến thu nhập cũng là xổ số. Ví dụ, thừa hưởng tài năng là một vấn đề thuần túy may mắn. Các lựa chọn nghề nghiệp như đi học sân khấu hoặc viết tiểu thuyết cũng giống như tham gia một cuộc chơi xổ số vì khả năng cao trở thành nghèo khó và khả năng thấp trở thành một ngôi sao giàu có và nổi tiếng. Điều này cũng đúng với vận động viên thể thao chuyên nghiệp, ca sĩ opera, tác giả và nhạc sĩ. Ít người chê Venus và Serena Williams hay J. K. Rowling hay Benedict Cumberbatch về thu nhập của họ, mặc dù đây là kết quả của sự may mắn cũng như sự chăm chỉ. Chúng ta cũng không thường ghen tị với thu nhập của một người đã đầu tư nhiều năm vào đào tạo và làm việc chăm chỉ. Các bác sĩ phẫu thuật được trả lương rất cao, vì lợi nhuận sau đào tạo y tế cao, nhưng ít người nghĩ rằng điều này là phi thường. Những doanh nhân thành công thường làm việc rất chăm chỉ để có thu nhập cao. Họ có xu hướng được ngưỡng mộ hơn là ghen tị. Nhìn chung, có rất ít lời kêu gọi đưa ra các chính sách trùng phạt những người giàu “xứng đáng”, vượt ra ngoài cấu trúc *lũy tiến* thông thường của thuế thu nhập, vốn đánh thuế ở mức cao hơn đối với các phần thu nhập trên ngưỡng nhất định.

Mặt khác, có những người dường như không xứng đáng với thu nhập cao của họ theo cùng một cách, hoặc ít nhất là

không nhiều như mức họ thực sự được trả, và những trường hợp này rất đáng tranh cãi. Các gói lương của các giám đốc điều hành công ty hoặc các nhà giao dịch tài chính - đói với nhiều người - dường như vượt xa những gì có thể biện minh được. Cần một số kỹ năng và nỗ lực để trở thành một CEO thành công, nhưng chắc chắn không gấp đến 400 lần nhân viên trung bình của công ty.

Đôi khi các nhà kinh tế học nhấn mạnh sự đánh đổi lý thuyết giữa bất bình đẳng và hiệu quả, cho rằng khả năng làm giàu là một động lực quan trọng để nỗ lực, và việc đánh thuế thu nhập lũy tiến hoặc các loại thuế khác để phân phối lại gây ra sự kém hiệu quả khiến những người có thu nhập cao làm việc khó khăn hơn một chút, không khuyến khích một số khoản đầu tư. Tuy nhiên, một số người sẽ đưa ra lập luận ngược lại: rằng bất bình đẳng cực đoan có thể khiến những người có thu nhập thấp không có thêm bất kỳ nỗ lực nào vì họ không tin rằng mình sẽ được lợi. Không có mối tương quan chặt chẽ giữa mức độ bất bình đẳng thu nhập và tốc độ tăng trưởng kinh tế giữa các quốc gia.

Năm 1962, Milton Friedman đã đưa ra một danh sách các lý do biện minh cho thu nhập bất bình đẳng, và lập luận mạnh mẽ chống lại các hành động của chính phủ nhằm tái phân bổ thông qua thuế và chi tiêu. Danh sách của ông là một cách hữu ích để hiểu trực giác nêu trên về thu nhập cao xứng đáng và không xứng đáng. Đây là danh sách đó (với một số bình luận):

- Mọi người xứng đáng được trả lương cao hơn cho công việc có tay nghề cao, khó khăn hoặc nguy hiểm, hoặc bất cứ điều gì đòi hỏi nhiều năm đào tạo, chẳng hạn như phẫu thuật hoặc làm việc trên một giàn khoan dầu ngoài khơi (mặc dù

phải thừa nhận rằng nhiều người khác làm những công việc khó chịu với mức lương thấp, trong khi một số người có tay nghề cao như vũ công ba lê hoặc y tá hầu như không được trả lương cao).

- Nên chấp nhận rủi ro (doanh nhân xứng đáng làm giàu).
- Thừa kế là vấn đề thuần túy may mắn - nhưng tài năng cũng vậy và chúng ta không ghen tị với thu nhập của các vận động viên bóng rổ hay nhà văn - Những người có kỹ năng bẩm sinh - đó là cuộc sống, và chúng ta không nên nhượng bộ cho sự đố kỵ.
- Thu nhập cao cho phép mọi người tích lũy tài sản để họ có thể tài trợ cho sự đổi mới và đầu tư, cung cấp sự bảo trợ cho các ý tưởng mới hoặc tài trợ cho hoạt động từ thiện.
- Tự do quan trọng hơn là hành động cưỡng chế để thúc đẩy bình đẳng.
- Khi nó xảy ra, một xã hội càng tư bản thì càng bình đẳng (điều này đúng vào những năm 1960 khi Friedman viết điều này, nhưng không phải bây giờ).
- Chính phủ cho phép mọi người kiếm được thu nhập cao không công bằng bằng cách tạo ra rào cản gia nhập các ngành nghề hoặc các quy định cho phép tìm kiếm đặc lợi độc quyền (xem Chương 2 và Chương 7).

Nhưng Friedman cũng nói rằng xã hội cần có ý thức về công bằng xã hội để hoạt động; và thu nhập và của cải đó là kết quả của quyền tài sản, do nhà nước và xã hội quyết định. Không có sự khác biệt về nguyên tắc giữa việc nhà nước phân bổ quyền sở hữu tài sản và hạn chế quyền đó bằng cách đánh thuế, phạt tiền những lập luận mạnh mẽ chống lại sự bình đẳng “quá nhiều”. Có lẽ đây là điểm mà một số nền dân chủ

phương Tây đã đạt đến hiện nay: có quá nhiều bất bình đẳng, thúc đẩy phản ứng chính trị theo phương diện tăng số phiếu bầu cho một số đảng phái và chính trị gia có các quan điểm chống lại các nguyên tắc xã hội, chính trị và kinh tế truyền thống. Và có lẽ đó là lý do tại sao cuốn sách của Piketty lại gây được tiếng vang lớn đến như vậy.

Một góc độ khác của câu hỏi liệu bất bình đẳng theo mỗi người có phải là một vấn đề hay không là xu hướng tương lai có thể xảy ra. Quan điểm của các nhà kinh tế là công nghệ đã đóng vai trò lớn nhất trong việc gia tăng bất bình đẳng ở các quốc gia thành viên OECD trong vòng 20 đến 30 năm qua. Nhiều người tin rằng cần có nhiều thay đổi công nghệ hơn, củng cố cùng một loại xu hướng trong các mô hình việc làm theo trình độ kỹ năng và do đó là thu nhập. Vai trò ngày càng mở rộng của công nghệ tự động hóa và kỹ thuật số đã bị thiên vị về kỹ năng: cần có kỹ năng nhận thức cao hơn để làm việc với công nghệ và việc quay trở lại giáo dục đại học với mức thu nhập tương đối cao hơn (được gọi là *kỹ năng cao cấp*) thậm chí đang đi lên. Ngoài ra còn có hiện tượng siêu sao. Các ngôi sao điện ảnh lớn luôn kiểm được mức cátxê cao hơn nhiều so với những diễn viên hạng B và sự khác biệt về tài năng của họ có thể biện minh một cách khách quan bởi vì xem phim là một trải nghiệm tốt, khán giả chọn những gì họ đã biết. Hiệu ứng siêu sao này đã lan rộng từ các lĩnh vực như phim ảnh và tiểu thuyết sang nhiều thị trường việc làm khác, chẳng hạn như các dịch vụ chuyên nghiệp, các nhà tư vấn, các nhà văn phi hư cấu, các game thủ,... nhờ khả năng tiếp cận của thị trường kỹ thuật số.

Mỗi quan tâm lớn hiện nay là làn sóng tự động hóa tiếp theo ít nhất sẽ lớn và nhanh như làn sóng cuối cùng, có lẽ lớn

hơn, và do đó có thể dẫn đến sự gia tăng bất bình đẳng lớn hơn vì các kỹ năng cấp cao liên quan dường như luôn tụt hậu so với nhu cầu. Mặc dù hoàn toàn không chắc chắn, nhưng đó là một trong những nỗi sợ hãi lý giải cho lợi ích của việc giảm thiểu bất bình đẳng thu nhập: Nếu robot có thể làm tất cả các công việc, thì con người sẽ làm gì để kiếm sống? Ngay cả khi những nỗi sợ hãi lớn nhất không được thực hiện, một trong những bài học rút ra từ kinh nghiệm của quá trình phi công nghiệp hóa trong những năm 1980 và 1990 là các chính sách được triển khai sau đó đã không thể bảo vệ hàng triệu người khỏi mất việc làm và thu nhập do những cú sốc công nghệ và thương mại. Nó chắc chắn sẽ được mong muốn để làm tốt hơn trong tương lai và tránh những cuộc sống bị tổn thương và các cộng đồng bị tàn phá trong trường hợp kinh tế bị gián đoạn hơn nữa.

## Những lựa chọn chính sách

Quyết định về mức độ nỗ lực chính sách nhằm giảm nghèo, không quan tâm đến việc giảm bất bình đẳng, sẽ luôn là một quyết định chính trị vì nó không thể tránh được sự phân bổ lại. Tất cả các lựa chọn liên quan đến một cách nào đó lấy thu nhập từ một số nhóm người bằng thuế, được hỗ trợ bởi lực lượng tối cao của nhà nước, và trao nó cho những người khác. Trên thực tế, tất cả các chính phủ đều thực hiện một số phân phối lại, và một số làm rất nhiều.

Quan điểm tiêu chuẩn là xem xét các khoản thu từ thuế và các khoản thanh toán an sinh xã hội hoặc phúc lợi và phân tích xem chúng ảnh hưởng như thế nào đến các phân số khác nhau (tức là một phần mười) trong phân phối thu nhập.

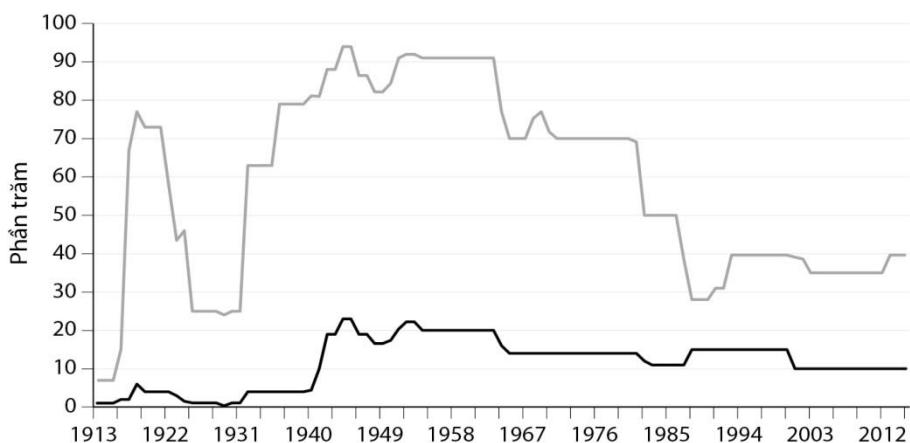
## Thuế

Các nước giàu tăng 35-50% thu nhập quốc dân từ thuế, trong đó khoảng 3/4 là từ thuế đánh vào thu nhập của người lao động. Tỷ trọng này đã cho thấy một xu hướng tăng mạnh kể từ đầu thế kỷ XX. Hầu hết các quốc gia có thuế thu nhập lũy tiến, áp dụng tỷ lệ cao hơn đối với các phần thu nhập cao hơn, được phân phối lại. Nhưng có nhiều hình thức đánh thuế khác, và việc tính toán ai trả bao nhiêu không phải lúc nào cũng đơn giản. Thuế đánh vào thu nhập từ vốn (cổ tức và lãi vốn) có xu hướng lũy tiến theo hiệu lực của chúng vì những người giàu có nhiều khả năng có thu nhập như vậy hơn. Thuế đánh vào chi tiêu của người tiêu dùng, chẳng hạn như thuế bán hàng hoặc VAT hoặc thuế đối với rượu và thuốc lá, có tính *thoái trào* vì mọi người trả tỷ lệ thu nhập cao hơn trong các loại thuế đó khi thu nhập của họ thấp. Thuế đặc biệt giảm dần khi tính phí trên một số mặt hàng tạo thành một tỷ lệ lớn trong ngân sách nhỏ, chẳng hạn như năng lượng. Tất cả các loại thuế khác, cuối cùng đều do người dân trả, cũng có một số tác động bất lợi, nhưng có thể khó xác định nơi gánh nặng thuế giảm xuống, ví dụ: thuế doanh nghiệp cao hơn có thể dẫn đến giá tiêu dùng cao hơn hoặc cổ tức cho cổ đông thấp hơn, hoặc giảm lương cho nhân viên. Do đó, chúng bị bỏ qua khỏi các phân tích phân phối.

Mặc dù các nước thành viên OECD áp dụng cách đánh thuế thu nhập lũy tiến, thường được phân phối thông qua biểu thuế suất thuế thu nhập theo từng bước đối với các nhóm có thu nhập cao hơn, hệ thống thuế không còn lũy tiến như trước nữa. Tỷ lệ cận biên cao nhất (tỷ lệ trên phần thu nhập cao nhất) là 98% ở Vương quốc Anh vào những năm

1970 (thuế thu nhập cộng với phụ phí cho những người siêu giàu bao gồm cả ban nhạc Beatles, nhắc nhở đến bài hát của họ “The Taxman” - và 91% ở Hoa Kỳ trong những năm 1960 (Hình 6.8). Sự sụt giảm thuế suất cận biên cao nhất ở Hoa Kỳ rõ ràng hơn so với các nước thành viên OECD khác, nhưng nó đã xảy ra ở khắp mọi nơi.

Lập luận quan trọng chống lại thuế thu nhập (quá) lũy tiến là nó làm giảm bớt nỗ lực. Điều này có thể hợp lý khi chính phủ đang lấy tất cả trừ một vài xu cho mỗi đôla tăng thêm, giả sử rằng thu nhập ở mức liên quan thực sự bao gồm cả nỗ lực làm việc thêm (chẳng hạn như doanh số bán thêm của một album đã được thực hiện). Có vẻ ít hợp lý hơn ở mức thuế thu nhập thấp hơn. Thuế suất quá cao cũng có thể làm giảm doanh thu nếu nó làm giảm công việc và do đó ảnh hưởng tới thu nhập và thuế phải trả.



**Hình 6.8. Mức thuế cận biên cao nhất (màu xám) và thấp nhất (màu đen) ở Hoa Kỳ, 1913-2013**

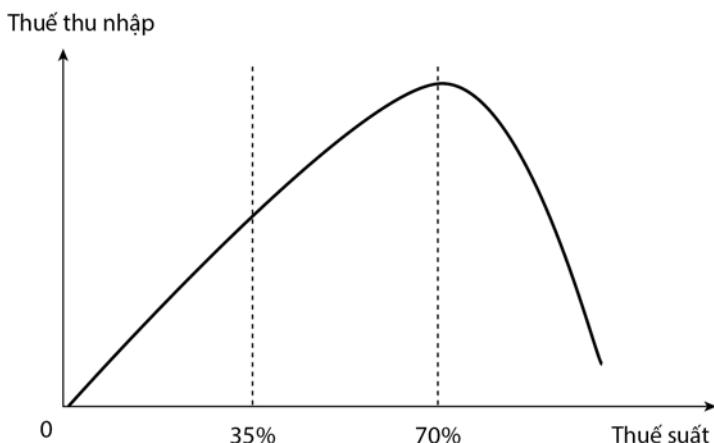
Nguồn: Dữ liệu kinh tế của Cục Dự trữ Liên bang Mỹ, <https://fred.stlouisfed.org/series/IITTRHB>.

### *Thuế tối ưu*

Khi đó, thuế suất tối ưu là bao nhiêu (Hộp 6.4)? Nếu mục đích của chính phủ là tối đa hóa phúc lợi xã hội, thì chính phủ đang tìm kiếm mức thuế cho phép chi tiêu cho các khoản trợ cấp xã hội trong khi thừa nhận thuế có thể ảnh hưởng đến mức độ nỗ lực của các cá nhân. Hầu hết các chức năng xã hội ngũ ý rằng việc phân phối lại thu nhập làm tăng mối quan hệ xã hội (do độ thỏa dụng cận biên của thu nhập giảm dần, khiến cho một đồng đôla bổ sung có giá trị cao hơn về tính thỏa dụng cho người nghèo hơn là chi phí cho mức thỏa dụng bị mất đối với người giàu), nhưng thuế và các khoản chuyển nhượng cho phép phân phối lại ảnh hưởng đến các động cơ khuyến khích làm việc và tiết kiệm, đầu tư. Đây là sự đánh đổi hiệu quả vốn chủ sở hữu cổ điển. Có một tài liệu kinh tế lớn về thuế tối ưu. Nói rộng ra, điều này cho thấy cần có thuế suất thu nhập cận biên cao đối với những người có thu nhập cao và trợ cấp cho những người có thu nhập thấp, mặc dù có một cuộc tranh luận sôi nổi nói riêng về kết luận trước đây. Một số nhà kinh tế lập luận về việc giảm thuế thu nhập đối với những người có thu nhập rất cao vì những khuyến khích bất lợi cho việc tiết kiệm và đầu tư. Kết quả thực nghiệm từ các ứng dụng của lý thuyết phụ thuộc vào các ước tính về độ co giãn của thu nhập hàng đầu đối với thuế suất hay nói cách khác, nỗ lực không được khuyến khích bởi thuế suất cao bao nhiêu? Thomas Piketty và các đồng tác giả của ông đã lập luận rằng tỷ lệ này có thể cao tới 80%, nhưng các nhà kinh tế khác, chẳng hạn như Greg Mankiw, cho rằng thuế suất cận biên thực sự nên giảm ở mức thu nhập cao.

### Hộp 6.4. Đường cong Laffer

Mối quan hệ giữa thuế suất và doanh thu của chính phủ đôi khi được gọi là đường cong Laffer, theo tên nhà kinh tế học Arthur Laffer, người đã phổ biến nó trong suốt những năm 1970 và 1980 để ủng hộ việc giảm thuế suất. Ông tin rằng việc giảm thuế suất thu thuế thu nhập ở Hoa Kỳ từ các cấp độ thịnh hành sau đó của họ sẽ làm tăng doanh thu từ thuế. Laffer, một người bảo thủ, đôi khi bị chế giễu, nhưng đường cong vẫn có logic. Doanh thu từ thuế sẽ bằng 0 với thuế suất 0, nhưng điều này cũng đúng với thuế suất 100%, bởi vì không ai sẽ làm việc nếu tất cả thu nhập của họ đã bị đánh thuế. Tuy nhiên, các ước tính thực nghiệm đưa ra mức thuế tối đa hóa doanh thu vào khoảng 70% (cao hơn mức thuế thu nhập cận biên hàng đầu hiện đang phổ biến ở hầu hết các quốc gia). Một cách rộng hơn, đường cong Laffer đề cập đến mối quan hệ giữa thuế suất đối với bất kỳ loại thuế nào và doanh thu tăng lên, và tùy thuộc vào loại thuế có thể có các hình dạng khác chứ không phải là hình dạng bướu trong biểu đồ.



Don Fullerton (2008), “Laffer Curve”, in The New Palgrave Dictionary of Economics, eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume.

Những người phản đối mức thuế cao nhất còn lập luận rằng những người có thu nhập cao hiện đang có sự chênh lệch giữa các quốc gia, vì vậy nếu một quốc gia áp đặt mức thuế quá cao thì những cư dân giàu có của họ sẽ chuyển đi nơi khác. Có những ví dụ thực tế về hiện tượng này. Ví dụ, vào năm 2012, Chủ tịch Đảng Xã hội của Pháp François Hollande đã đưa ra mức siêu thuế 75% đối với thu nhập trên 1 triệu euro. Một số người có thu nhập cao, chẳng hạn như diễn viên Gérard Depardieu và doanh nhân Bernard Arnault, đã chuyển ra nước ngoài, cũng như nhiều doanh nhân nghĩ rằng chính phủ không muốn họ kiểm được phần thưởng tương xứng với việc họ chấp nhận rủi ro. Tuy nhiên, siêu thuế mới đã tăng một lượng nhỏ doanh thu, 260 triệu euro vào năm 2013 và 160 triệu euro vào năm 2014, và nó đã bị giảm vào năm 2015. Tuy nhiên, do phần phân chia thu nhập cao nhất cung cấp một tỷ lệ đáng kể thu nhập từ thuế thu nhập ở nhiều quốc gia, do đó không thể coi nhẹ mối đe dọa của những người có thu nhập cao nhất chuyển ra nước ngoài để đến một quốc gia có mức thuế thấp hơn. Thay vào đó, nhiều nhà kinh tế thích đánh thuế đối với của cải: ví dụ, đối với các tài sản đất tiền (không thể di chuyển) hoặc tài sản thừa kế (vì không có tác động khuyến khích bất lợi nào đối với người quá cố); nhưng những ý tưởng này thường cực kỳ không được lòng những người giàu có, và đôi khi với tất cả mọi người. Chẳng hạn, thuế thừa kế được nhiều người coi là không công bằng (Hộp 6.5).

#### Hộp 6.5. Thuế công bằng là gì?

Các nhà kinh tế coi thuế thừa kế là một chính sách hấp dẫn vì nó có tính phân phối lại và không làm giảm nỗ lực làm việc, không

giống như đánh thuế thu nhập mang lại. Tuy nhiên, ở Hoa Kỳ và Vương quốc Anh, đa số cử tri coi thuế thừa kế là không công bằng và nó không được ưa chuộng về mặt chính trị.

### **Công bằng về thuế**

Tỷ lệ phần trăm công dân Vương quốc Anh cho rằng mỗi loại thuế sau đây là công bằng hoặc không công bằng



Nguồn: YouGov, yougov.com, March 17-18, 2015, <https://yougov.co.uk/topics/politics/article-reports/2015/03/19/inheritance-tax-most-unfair>.

### *Những lợi ích của phúc lợi*

Cùng với tỷ trọng thuế trong GDP tăng, chi tiêu của chính phủ cho trợ cấp xã hội cũng tăng lên (Bảng 6.2). An sinh xã hội hoặc trợ cấp phúc lợi là một thành phần quan trọng của thu nhập thấp đối với người dân ở dưới cùng của phân phôi thu nhập. Các khoản thanh toán này sẽ được trao cho những người trong những hoàn cảnh cụ thể - họ thất nghiệp, cha mẹ đơn thân nuôi con nhỏ, những người không có khả năng làm việc hoặc có nhu cầu tối kém vì họ bị tàn tật hoặc mắc bệnh mãn tính. Các chính phủ cũng điều hành hệ thống lương hưu của nhà nước, hầu như tất cả trên cơ sở “trả khi bạn đi”, nói cách khác, được trả từ các loại thuế hiện hành chứ không phải từ lợi tức của các quỹ đầu tư tích lũy; ở nhiều quốc gia, hệ thống lương hưu không bền vững vì dân số già có nghĩa là có ít người lao động đóng thuế hơn để hỗ trợ các nghĩa vụ lương hưu. Cải cách lương hưu, bằng một số kết hợp giữa cắt giảm mức lương hưu của nhà nước, tăng mức đóng góp, nâng tuổi nghỉ hưu và thực hiện tiết kiệm cá nhân bắt buộc, đang ở khắp mọi nơi - và khó khăn về mặt chính trị ở mọi nơi vì những người hưởng lương hưu thuộc nhóm tuổi có nhiều khả năng bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử.

Có một số lựa chọn chính trong hệ thống phúc lợi. Một là liệu họ có đóng góp hay không: Có mối liên hệ giữa những gì mọi người trả và những gì họ nhận được nếu có nhu cầu? Nhiều hệ thống bắt đầu theo cách này trong thế kỷ XX. Chẳng hạn, đó là một trong những nguyên tắc của Beveridge đối với hệ thống của Vương quốc Anh thời hậu chiến. Tuy nhiên, nguyên tắc này đã có xu hướng suy yếu theo thời gian. Nguyên tắc khác là tính phổ cập (đối với nhóm được chỉ định) so với trắc nghiệm khả năng (means test); nói cách khác,

số tiền được trả có giống nhau cho tất cả mọi người bất kể hoàn cảnh của họ như thế nào, hay nó phụ thuộc vào thu nhập và tài sản khác của người nhận? Có một sự đánh đổi không thể tránh khỏi. Phúc lợi phổ cập đảm bảo rằng tất cả mọi người trong xã hội cảm thấy họ có sự đóng góp trong mạng lưới an toàn xã hội. Nhưng chúng tổn kém hơn để cung cấp ở bất kỳ mức độ nhất định nào, vì theo định nghĩa, chúng không nhắm đến những người cần nhất.

**Bảng 6.2. Chi tiêu của chính phủ tại các nước OECD  
được chọn, theo % GDP**

	Hoa Kỳ			Vương quốc Anh			Pháp			Nhật Bản			
	Tất cả % GDP	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Tổng chi tiêu của chính phủ	37,9	37,4	37,7	43,0	42,2	41,4	57,0	56,6	56,4	40,3	39,4	39,0	
Giáo dục	6,1	6,1	6,1	5,0	4,8	4,6	5,5	5,4	5,4	3,6	3,4	3,4	
Y tế	8,9	9,1	9,2	7,5	7,5	7,6	8,2	8,1	8,1	7,7	7,7	7,6	
Hưu trí quốc gia	7,0	7,1	7,2	6,3	6,2	6,2	114,0	13,9	-	9,5	9,3	9,4	
Hỗ trợ thu nhập (độ tuổi làm việc)	0,6	0,6	0,6	3,7	3,5	3,5	3,0	3,0	2,9	1,2	1,2	1,3	
Chi tiêu xã hội	18,8	18,9	18,9	21,9	21,6	21,2	32,2	32,0	32,0	21,9	21,9	21,9	

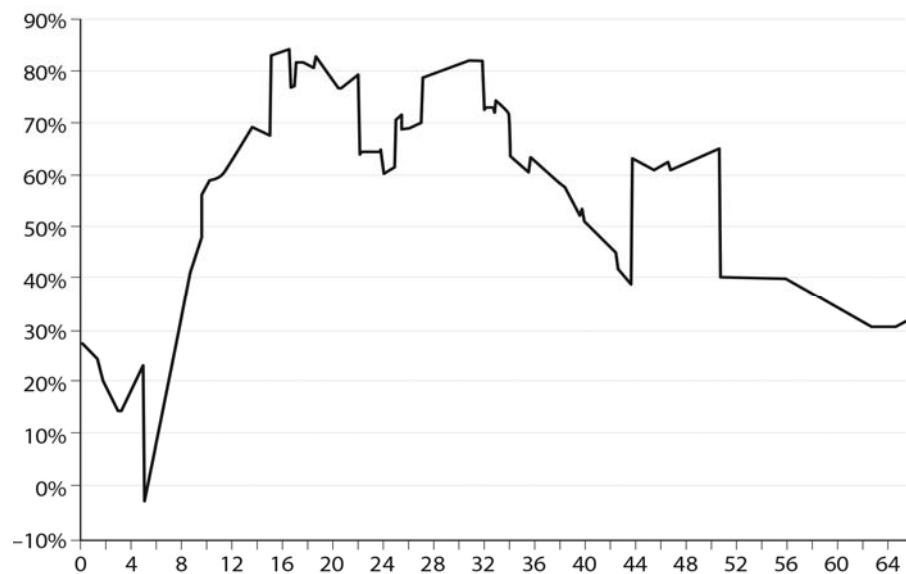
Nguồn: OECD.

Vì vậy, trắc nghiệm khả năng được nhắm mục tiêu tốt hơn theo nhu cầu và do đó là một cách tiếp cận ít tổn kém hơn.

Nhưng hạn chế, ngoài nguy cơ gia tăng sự phân hóa xã hội giữa người giàu và người nghèo, hoặc giảm tỷ lệ ủng hộ của cử tri đối với sự hỗ trợ xã hội vì đó là sự chuyển dịch từ người giàu sang người nghèo, là nó tạo ra *bẫy nghèo* hoặc *bẫy phúc lợi*. Nếu ai đó cố gắng chuyển các phúc lợi đã được kiểm chứng sang một công việc để tự kiếm sống, họ sẽ mất quyền lợi, thường bao gồm những thứ như đơn thuốc miễn phí hoặc giá rẻ, nhà ở được trợ cấp, phiếu thực phẩm,... *Thuế suất hiệu quả cận biên*, bao gồm cả tỷ lệ thu hồi trợ cấp đối với những người có thu nhập thấp chuyển từ trợ cấp sang nơi làm việc, có thể cao hơn nhiều so với thuế suất thu nhập cận biên đã công bố (Hình 6.9). Nó có thể trên 100%, vì vậy người đó thực sự sẽ tệ hơn nếu họ nhận được một công việc. Ngoài ra, trắc nghiệm khả năng có nghĩa là tốn kém để quản lý cũng như xâm nhập, và nó nhanh chóng trở nên rất phức tạp vì nó cần phải tính đến tất cả các yếu tố không hề đơn giản của hoàn cảnh sống và sắp xếp việc làm của mọi người.

Hơn nữa, hầu hết các hệ thống an sinh xã hội hoặc phúc lợi xã hội đã trở nên cực kỳ phức tạp, tốn kém về mặt hành chính và gây khó chịu cho người nhận. Khi các phúc lợi khác nhau được đưa ra và thay đổi theo thời gian, biểu thuế suất hiệu quả cận biên đã tăng đột biến và có thể tạo ra nhiều hơn một bẫy phúc lợi. Rất khó và thường xuyên phải hạ mình khi nộp đơn xin trợ cấp, rất khó để biết được ai đó đủ điều kiện, và hầu như tất cả không thể lường trước được hậu quả tài chính của việc chuyển trợ cấp vào công việc, do mất nhiều quyền lợi khác nhau và thường là chi phí làm việc không mong muốn (chẳng hạn như đi lại, quần áo, bữa ăn).

Đây không phải là một trạng thái tốt. Tuy nhiên, việc đơn giản hóa nó thường gây tranh cãi về mặt pháp lý và bản thân nó là một quá trình phức tạp. Chính phủ Vương quốc Anh đã cố gắng và thất bại trong việc xây dựng một Tín dụng Phổ cập mới, đơn giản hơn trong hơn 7 năm (nó được công bố vào năm 2010), loại bỏ (cho đến nay) một hệ thống máy tính lớn có giá trị lên tới con số hàng tỷ. Không rõ là bao giờ nó sẽ hoạt động. Hơn nữa, với sự gia tăng chi tiêu xã hội được mô tả ở chương này trước đó, và mong muốn của nhiều chính phủ để giảm thâm hụt ngân sách của họ, chắc chắn sẽ tiếp tục chuyển từ các phúc lợi phổ cập sang các phúc lợi đã được trắc nghiệm khả năng.



**Hình 6.9. Thuế suất biên hiệu quả của Hoa Kỳ đối với cha/mẹ đơn thân có một con, năm 2017**

Nguồn: Văn phòng Ngân sách Quốc hội Hoa Kỳ, <https://ftalphaville.ft.com/2017/08/25/2192736/americas-benefits-system-is-backwards/>.

Phúc lợi phổ cập vẫn chưa mang lại cho mọi công dân một phần trong hệ thống phúc lợi xã hội. Càng có nhiều sự tham gia của phương tiện thử nghiệm, có sự phân phôi lại từ người giàu sang người nghèo, thì những người có thu nhập cao càng ít có khả năng ủng hộ hệ thống. Nhưng càng ít sử dụng trắc nghiệm khả năng, thì nhà nước càng có vai trò lớn hơn trong việc xác định mức thu nhập của mọi người. Quan niệm ban đầu của Beveridge về trạng thái phúc lợi như một hệ thống bảo hiểm tương hỗ, trong đó tất cả đều phải trả và tất cả đều có thể rút ra theo tỷ lệ, dường như hấp dẫn và phù hợp với những thất bại của thị trường khiến các cá nhân không có khả năng tự bảo vệ mình trước mọi rủi ro thông qua bảo hiểm tư nhân. Trên thực tế, trong nhiều thập kỷ các hệ thống thuế và phúc lợi đã rời khỏi khuôn khổ đóng góp đó, vì chúng trở nên lớn hơn và tham vọng hơn về những gì chúng mang lại cho những công dân có thu nhập thấp nhất. Tuy nhiên, Beveridge đã nhìn thấy các yếu tố khác trong báo cáo của mình là cao và ổn định việc làm, và dịch vụ y tế miễn phí - như mang lại tính phổ cập cần thiết.

### *Tín dụng thuế*

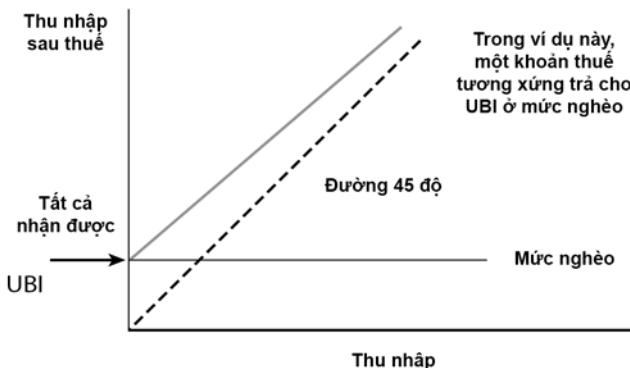
Một số quốc gia như Hoa Kỳ và Vương quốc Anh có hệ thống tín dụng thuế cho những người có thu nhập thấp, đặc biệt là những người có trẻ nhỏ. Trên thực tế, đây là những khoản thanh toán phúc lợi nhưng được chuyển qua gói lương (pay packet) như thẻ chúng là các khoản thuế âm, vì vậy chúng làm tăng tiền lương thực tế (take-home-pay). Mục đích là để đảm bảo mọi người có động cơ làm việc, vì một trong những hạn chế chính của phúc lợi thông thường hoặc phúc lợi an sinh xã hội là bẫy phúc lợi - những bất lợi to lớn được tạo ra

để có việc làm và kiếm thu nhập hơn là nhận trợ cấp một cách thụ động. Về mặt này, các khoản tín dụng thuế đã thành công, loại bỏ một bước nhảy vọt về thuế suất hiệu dụng cận biên đối với nhiều người có mức lương thấp. Hạn chế của tín dụng thuế là cuối cùng lại có thể trợ cấp cho những người sử dụng lao động, những người có thể tìm cách tránh tránh để không bị chỉ trích do đã trả mức lương thấp hơn mức họ có thể phải làm. Vì lý do này, sự ra đời của Tín dụng thuế cho lao động gia đình ở Vương quốc Anh vào năm 1999, dựa trên Tín dụng thuế thu nhập kiêm được ở Hoa Kỳ, đã đi kèm với sự ra đời của một mức lương tối thiểu hợp pháp. Tuy nhiên, sự tương tác này tạo ra trọng tâm: một chính phủ muốn cắt giảm chi tiêu có thể bị cám dỗ để tiết kiệm các khoản tín dụng thuế bằng cách tăng mức lương tối thiểu nhiều hơn mức mong muốn xét về ảnh hưởng tiềm năng của nó đối với mức việc làm.

### *Thu nhập cơ bản phổ cập*

Một đề xuất thời thượng hiện nay để giải quyết tình trạng nghèo và bất bình đẳng là một ý tưởng cũ mới được hồi sinh. Đây là ý tưởng về *thu nhập cơ bản phổ cập* (UBI), thu nhập này sẽ nhận được sự hỗ trợ mới mỗi khi có lo ngại về những gì tự động hóa sẽ ảnh hưởng đến việc làm. Ví dụ, ý tưởng này đã phổ biến vào những năm 1960 và đầu những năm 1990. UBI có thể có nhiều hình thức nhưng đơn giản nhất là *thuế thu nhập âm*, do Milton Friedman đề xuất (Hình 6.10). Những người có thu nhập dưới ngưỡng thu nhập nhất định sẽ nhận được các khoản thanh toán; những người ở trên sẽ phải trả thuế thu nhập tương ứng hoặc lũy tiến. Cấu trúc của Friedman tránh được sự sáng tạo chú ý đến tác động không

khuyến khích của thuế suất hiệu quả cận biên cao, nhưng các hình thức UBI khác đã được đề xuất. UBI đã được tranh luận và ủng hộ mạnh mẽ trong vài năm qua - thực sự thì những người ủng hộ UBI đều thể hiện sự nhiệt tình với nó - nhưng nó đã không được thực hiện ở bất cứ đâu mặc dù đã có một vài thử nghiệm quy mô nhỏ ở các thành phố ở nhiều nơi trên thế giới, từ Hoa Kỳ đến Phần Lan.



**Hình 6.10. Thuế thu nhập âm**

Giống như bất kỳ khoản thanh toán phổ thông nào, nó sẽ rất tốn kém, mặc dù các nhà tư vấn cho rằng chi phí này có thể thấp hơn chi phí hiện nay dành cho hệ thống an sinh xã hội phức tạp mà nó sẽ thay thế. Nhưng không rõ ràng rằng sự phức tạp sẽ biến mất - UBI sẽ cần phải được kiểm tra hoặc nếu mọi người nhận được một khoản thanh toán bất kể nhu cầu theo nghĩa đen, thì bất kỳ mức độ khả dụng nào cũng sẽ đắt. OECD đã cố gắng ước tính chi phí có thể có của UBI quốc gia đối với một số quốc gia, bao gồm cả việc tính đến khoản tiết kiệm từ việc bãi bỏ tất cả các khoản thanh toán mang lại lợi ích hiện tại. Kết luận rằng sẽ cần phải có những khoản thu nhập từ thuế tăng đáng kể để mang lại cho

mọi người thu nhập ở mức cung cấp hiện tại thông qua hệ thống phúc lợi.

Mặc dù UBI có những người ủng hộ nhiệt tình, nhưng không rõ là nó dễ hay phổ biến (Hộp 6.6). Trong một cuộc trưng cầu dân ý năm 2017 về việc giới thiệu một kế hoạch trên toàn quốc, các cử tri Thụy Sĩ đã bác bỏ ý tưởng này với tỷ lệ 3/1. Ngoài chi phí có thể phải trả, ý tưởng về việc mọi người nhận được “thứ gì đó mà không có gì” có thể không hấp dẫn đối với một số cử tri. Rõ ràng là không tác động đến các động lực làm việc, bởi vì mặc dù kế hoạch có thể được cấu trúc nhằm ngăn chặn những bước nhảy vọt trong thuế suất hiệu quả cận biên, có thu nhập không ràng buộc có thể có tác động không khuyến khích.

#### **Hộp 6.6. Các thí điểm của UBI**

Vào tháng 01 năm 2017, Phần Lan đã giới thiệu một chương trình thử nghiệm UBI trả một mẫu ngẫu nhiên là 560 euro một tháng cho 2.000 người thất nghiệp trong độ tuổi lao động. Nếu bất kỳ người nhận nào nhận được việc làm, họ sẽ tiếp tục nhận được tiền. Tuy nhiên, họ không có nghĩa vụ phải có việc làm. Phần Lan đưa ra thử nghiệm trị giá 20 triệu euro với mục đích của việc thử nghiệm UBI như một cách để giảm tỷ lệ thất nghiệp 8% bằng cách thay đổi các động lực để tiếp tục thất nghiệp thay vì tìm việc làm - ví dụ, loại bỏ thuế suất cận biên hiệu quả cao khi chuyển từ thất nghiệp sang làm việc do mất quyền lợi. Phần Lan chưa kiểm tra các mức chi trả UBI khác nhau hoặc tác động lên các nhóm người khác. Cuộc thử nghiệm đã kết thúc vào năm 2018 và báo cáo về tác động của UBI cho thấy nó đã khiến người nhận hạnh phúc hơn nhưng không còn khả năng kiếm việc làm.

Vào năm 2016, Công ty Tăng tốc khởi nghiệp YCombinator đã khởi động một chương trình thử nghiệm kéo dài 5 năm đã mang lại cho một trăm gia đình ở Oakland, California thu nhập cơ bản, với thử nghiệm thanh toán từ 1.000 USD đến 2.000 USD/tháng, được thực hiện cho một loạt người có thu nhập và có cả việc làm và thất nghiệp. YCombinator cho biết việc chạy thử nghiệm như vậy là điều cần thiết vì tác động tiềm tàng của việc tự động tạo việc làm.

Vào năm 2017, Tổ chức phi lợi nhuận GiveDirectly đã giới thiệu một chương trình thử nghiệm ở Kenya, với sự tham gia của 6.000 người trong 12 năm. Chương trình này đơn giản để quản lý vì các khoản thanh toán được thực hiện thông qua chương trình thanh toán di động gần như phổ biến MPesa.

Một dự án thử nghiệm quy mô lớn đã hoàn thành, cung cấp cho 6.000 cá nhân ở Madhya Pradesh, Ấn Độ, thanh toán tiền mặt không điều kiện trong vòng 12 đến 18 tháng, so sánh một loạt các kết quả xã hội với một nhóm dân làng đối chứng, những người không nhận được các khoản thu nhập cơ bản. Trong bối cảnh thu nhập rất thấp này, đã có những cải thiện trong các lĩnh vực từ vệ sinh môi trường đến dinh dưỡng và số lượng đăng ký nhập học\*.

Sẽ còn một thời gian nữa trước khi kết quả của một số thử nghiệm đang được tiến hành ở các nền kinh tế phát triển được biết đến, và chúng khó có thể mang tính quyết định. Nhưng trong một diễn biến đáng thất vọng đối với những người ủng hộ UBI, vào năm 2016 đa số các cử tri Thụy Sĩ đã bác bỏ (77% so với 23%) kế hoạch cung cấp cho mọi công dân thu nhập cơ bản là 2.500 SFR cho mỗi người lớn và 625 SFR cho mỗi trẻ em.

\* <http://sewabharat.org/wp-content/uploads/2015/07/Report-on-Unconditional-Cash-Transfer-Pilot-Project-in-Madhya-Pradesh.pdf>.

## Thay đổi phân phối thu nhập thị trường

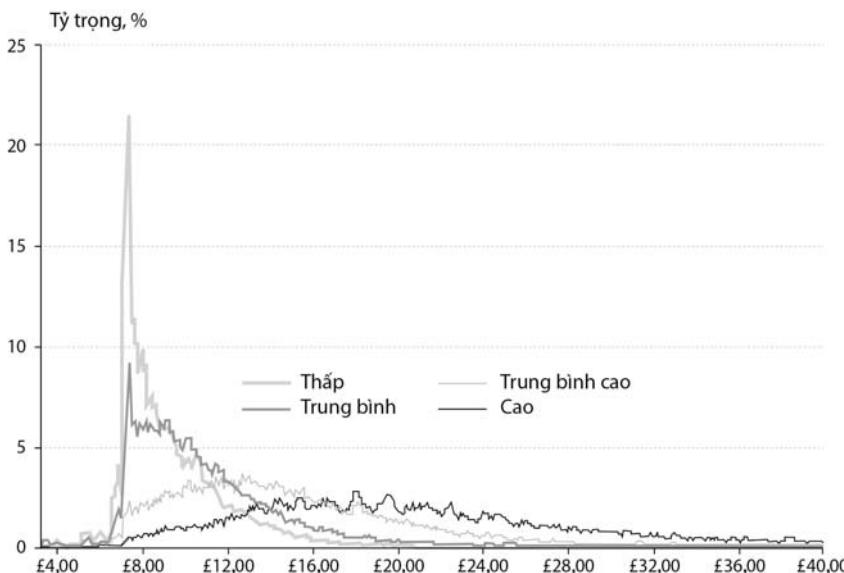
Các công cụ chính sách cổ điển về thuế và lợi ích, cùng với các đề xuất mới như UBI, nhằm mục đích nâng cao thu nhập thấp và có lẽ cũng là phân phối lại thu nhập để phân phối trước các khoản thu nhập trước thuế và phúc lợi ích (*phân phối thị trường*). Một tập hợp các lựa chọn chính sách mang tính cải tiến nhằm mục đích thay đổi chính việc phân phối thị trường. Một là đặt ra mức lương tối thiểu hợp pháp mà người sử dụng lao động có thể trả, để nâng cao thu nhập thấp. Những lựa chọn chính sách khác bao gồm cố gắng giảm thu nhập cao bằng cách giảm các rào cản gia nhập vào các ngành nghề được trả lương cao hoặc các biện pháp khác để ngăn cản việc tìm kiếm đặc lợi và trả lương cao quá mức; và nâng cao trình độ học vấn của những người có kỹ năng thấp để cố gắng thúc đẩy thị trường lao động cung cấp các kỹ năng tiên tiến hơn và do đó giảm thu nhập cao, do nhu cầu về nhân viên có kỹ năng cao do đặc điểm của sự thay đổi công nghệ.

### *Mức lương tối thiểu*

Người sử dụng lao động, và đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ, không bao giờ thích tăng lương tối thiểu vì lý do rõ ràng là nó làm tăng chi phí của họ và bóp chết lợi nhuận nếu họ không thể chuyển nó cho khách hàng. Tùy thuộc vào tác động đối với người sử dụng lao động, mặt trái tiềm ẩn rõ ràng của chính sách là mức lương tối thiểu có thể làm giảm mức độ việc làm. Bằng chứng về tác động việc làm của mức lương tối thiểu đang được tranh luận sôi nổi, nhưng xét trên khía cạnh cân bằng có thể thấy rằng nếu mức tăng lương tối thiểu đủ nhỏ hoặc thực hiện đủ chậm, thì những tác động bất lợi lớn về việc làm sẽ

không xảy ra. Bối cảnh là quan trọng hơn; việc tăng lương tối thiểu có những tác động khác nhau tùy thuộc vào tình trạng chung của nền kinh tế tại thời điểm đó, quy mô của mức tăng và đặc điểm của lực lượng lao động. Mức “an toàn” để đặt hoặc tăng mức lương tối thiểu phụ thuộc vào mức độ chặt chẽ (hay không) của thị trường lao động địa phương và mức độ hài lòng của người sử dụng lao động về tỷ suất lợi nhuận của họ. Một số nhà kinh tế cho rằng tăng đáng kể mức lương trả cho những người có thu nhập thấp có lợi cho người sử dụng lao động của họ vì nó khuyến khích nhiều nỗ lực hơn và năng suất cao hơn, đồng thời có nghĩa là người lao động có nhiều thu nhập hơn để chi tiêu và do đó thúc đẩy kỹ thuật, nhu cầu và sau cùng là lợi nhuận của người sử dụng lao động. Có rất ít cơ sở cho sự tồn tại của vòng tròn đạo đức này. Diễn biến gần đây nhất (tính đến năm 2019) là tác động của việc tăng lương tối thiểu là khác nhau giữa mức tăng nhỏ và mức tăng lớn, trong đó mức tăng lớn có nhiều khả năng tác động tiêu cực đến việc làm và mức tăng nhỏ có tác động tích cực hơn đến việc làm. Mức lương lớn trong năm 2018 tăng lên 15 USD/giờ (so với mức tối thiểu hợp pháp của Hoa Kỳ là 7,25 USD) ở một số thành phố của Hoa Kỳ, chẳng hạn như Seattle hoặc bởi các nhà tuyển dụng nhất định, chẳng hạn như Amazon (cho nhân viên ở Vương quốc Anh và Hoa Kỳ) mang lại cơ hội mới để xem xét bằng chứng về tác động tới việc làm của việc tăng lương lớn.

Một tác động rõ ràng là tiền lương tối thiểu dẫn đến sự tập hợp các tỷ lệ tiền lương ở mức tối thiểu, như Hình 6.11 minh họa cho trường hợp của Vương quốc Anh. Tất cả những người lê ra được trả ít hơn, và có lẽ một số người có thể được trả nhiều hơn, đều được trả mức tối thiểu hợp pháp, vì vậy việc phân phối thu nhập tăng đột biến vào thời điểm đó.



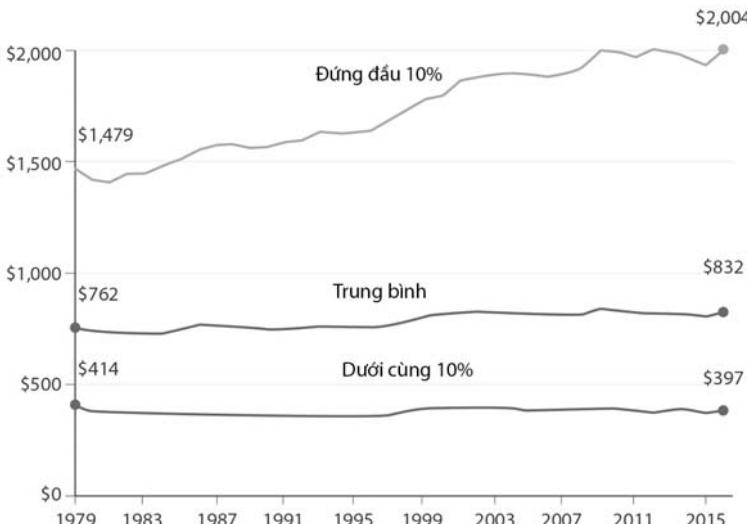
**Hình 6.11. Phân phối lương hằng giờ trước thuế danh nghĩa của người lao động làm việc toàn thời gian theo nhóm kỹ năng, Vương quốc Anh, 2016**

Nguồn: Văn phòng Thống kê Quốc gia (Office for National Statistics), <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforbusinesses/businesssurveys/annualsurveyofhoursandearningsashe>.

### *Giải quyết sự tìm kiếm đặc lợi*

Kể từ những năm 1980, thu nhập của 10% hàng đầu (hoặc 1% hoặc 0,1%) trong phân phối thu nhập đã tăng lên đáng kể (Hình 6.12 cho thấy ví dụ của Hoa Kỳ - nước tiêu cực nhất trong số các quốc gia thành viên của OECD). Mức lương trung bình của một CEO Hoa Kỳ đã tăng từ khoảng 40 lần mức trung bình của lực lượng lao động lên hơn 340 lần. Tuy nhiên, không dễ dàng để tìm ra mức độ mà *sự tìm kiếm đặc lợi (rent seeking)* đã góp phần vào sự bất bình đẳng trong thu nhập. Đây là một thuật ngữ chung để sử dụng các quy định hoặc các chính sách khác của chính phủ làm giảm sự cạnh tranh vì lợi ích của một số

nhóm đương nhiệm. Điều này có thể bao gồm, ví dụ, các yêu cầu cấp phép chuyên nghiệp đối với luật sư hoặc nhà tài chính, hạn chế việc gia nhập thị trường việc làm; các quy định khiến các đối thủ cạnh tranh mới khó có thể tham gia vào thị trường liên quan để lợi nhuận cao quá mức và được trả cho những người có thu nhập cao; luật doanh nghiệp tạo điều kiện cho các ủy ban thù lao của các công ty trở thành một câu lạc bộ ám cúng, giúp tăng thu nhập và quyền chọn cổ phiếu của nhau. Mặc dù giảm bớt những rào cản này sẽ cải thiện hiệu quả kinh tế, cũng như có thể làm giảm thu nhập ở phần cuối của phân phối thu nhập, các nhóm chuyên nghiệp và các công ty lớn, có lợi nhuận thường rất giỏi trong việc vận động chính trị và vận động hành lang cần thiết để ngăn chặn điều này xảy ra. Chắc chắn, như Chương 7 mô tả, có một số tiền lớn được chi cho các cuộc vận động hành lang chính phủ để bảo vệ sức mạnh thị trường.



**Hình 6.12. Tiền Lương thực tế hàng tuần trên toàn bộ phân phối thu nhập, Hoa Kỳ**

Nguồn: Cục Thống kê Lao động Hoa Kỳ (US Bureau of Labor statistics).

### *Giáo dục và đào tạo*

Một cách tiếp cận rất dài hạn, nhưng có lẽ là lựa chọn quan trọng nhất do các nguyên nhân dẫn đến bất bình đẳng về công nghệ được thảo luận ở trên, là tăng nguồn cung lao động có kỹ năng theo yêu cầu của người sử dụng lao động. Bằng chứng từ thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX cho thấy sự lan rộng của cơ hội giáo dục và sự bình đẳng hơn về kỹ năng đã góp phần tạo nên sự hội tụ về thu nhập, mặc dù chậm, sau một thời kỳ bất bình đẳng lớn khác. Thật không may, mặc dù mối liên hệ giữa giáo dục và tăng trưởng trong dài hạn là rõ ràng, nhưng lợi ích kinh tế của việc tăng chi tiêu của chính phủ cho giáo dục hoặc cải cách giáo dục phải mất ít nhất một thập kỷ để thể hiện, vì vậy nó thường không phải là một lựa chọn thuyết phục về mặt chính trị. Hơn nữa, có rất ít sự đồng thuận về chính xác những phương pháp tiếp cận giáo dục nào là hiệu quả nhất, hoặc cung cấp cho thế hệ tương lai những kỹ năng bổ sung cho công nghệ mới hơn là tự động hóa. Tuy nhiên, rõ ràng ở nhiều quốc gia, hệ thống giáo dục đang không phù hợp với trẻ em và thanh thiếu niên, vì vậy một sự cải thiện chỉ có thể là thử làm một điều gì đó khác.

### *Chi tiêu cho các dịch vụ công*

Một công cụ phân phôi lại quan trọng đôi khi bị bỏ qua trong các cuộc thảo luận về cách chính phủ có thể giải quyết tình trạng nghèo và bất bình đẳng là việc cung cấp các dịch vụ công. Các dịch vụ như giáo dục miễn phí, chăm sóc sức khỏe, các thư viện địa phương, giao thông công cộng, cơ sở thể thao,... quan trọng hơn trong việc phân phôi lại tiền so với

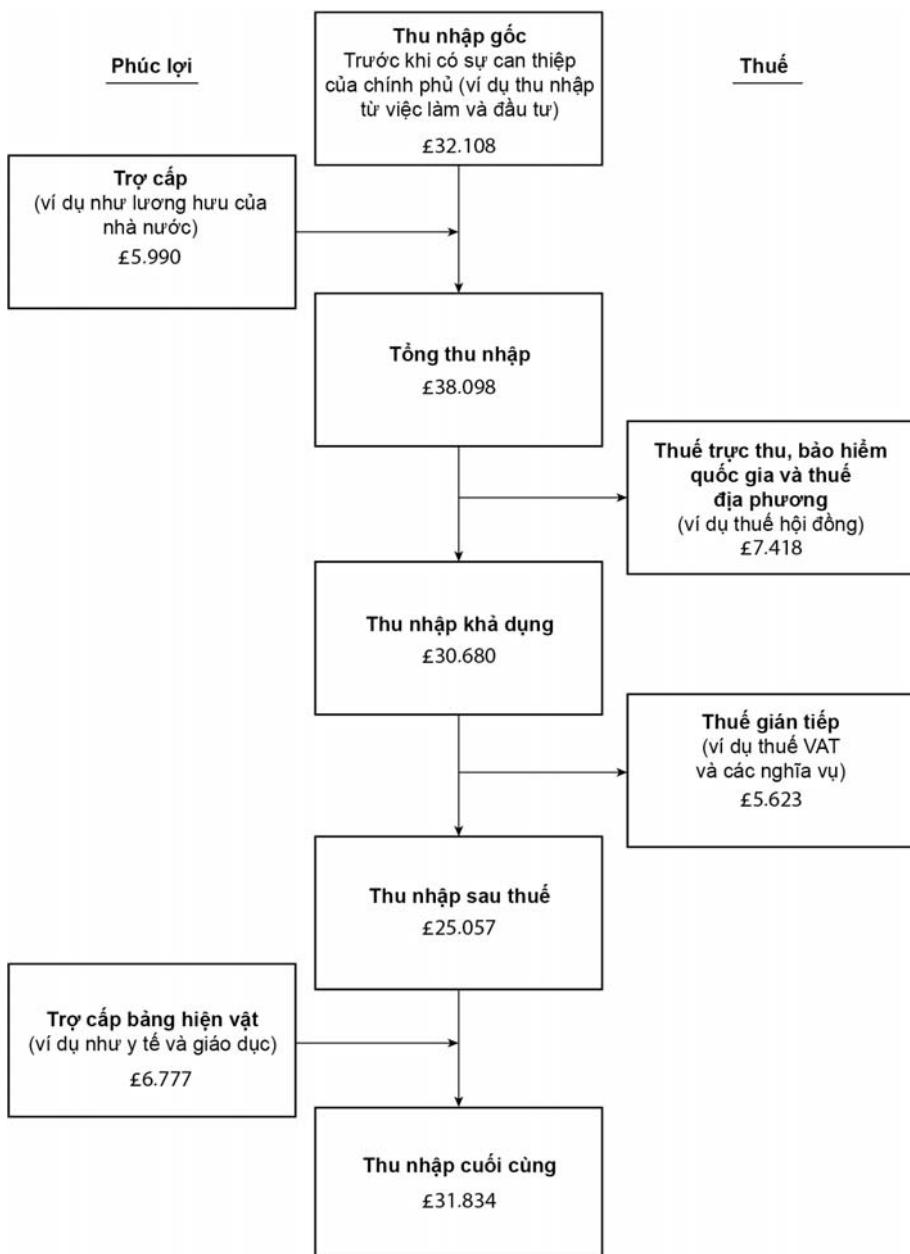
mức thường được đánh giá cao. Ví dụ, ở Vương quốc Anh, giá trị của chúng vượt quá trợ cấp tiền mặt (Hình 6.13), và bởi vì tất cả mọi người đều có thể tiếp cận các dịch vụ và được những người có thu nhập thấp hơn sử dụng nhiều hơn, nên việc cung cấp của chúng có tiến bộ về mặt phân phối. OECD ước tính chi tiêu trung bình cho các dịch vụ công của các thành viên tương đương với mức tăng 29% thu nhập khả dụng của hộ gia đình. Điều này có nghĩa là tỷ lệ gia tăng lớn hơn đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp: mức tăng 76% đối với 1/5 dân số có thu nhập thấp nhất so với 14% ở nhóm thứ 5 có thu nhập cao nhất (Bảng 6.3).

**Bảng 6.3. Hiệu quả tăng thu nhập của lợi ích  
của dịch vụ công**

	<i>Phần trăm</i>					
	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Q4</i>	<i>Q5</i>	<i>Tổng</i>
Giáo dục	30,6	18,5	14,2	10,4	5,6	11,8
Chăm sóc y tế	34,9	22,2	15,8	11,8	7,2	13,9
Nhà ở xã hội	1,8	0,7	0,4	0,2	0,1	0,4
Giáo dục và chăm sóc trẻ mầm non	4,5	3,0	2,4	1,5	0,8	1,8
Chăm sóc người cao tuổi	4,0	1,9	0,7	0,4	0,2	0,9
Tổng	75,8	46,4	33,5	24,3	13,7	28,8

*Nguồn:* OECD, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-cause-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-cause-of-growing-inequalities-in-oecd-countries_9789264119536-en).

*Lưu ý:* Theo ngũ phân vị (Q1 nghèo nhất đến Q5 giàu nhất) trong phân phối thu nhập, trung bình cho 27 quốc gia OECD, 2007.



**Hình 6.13. Phân phôi lại thông qua thuế, phúc lợi và dịch vụ: Vương quốc Anh, 2016**

Nguồn: Văn phòng Thống kê Quốc gia (Office for National Statistics).

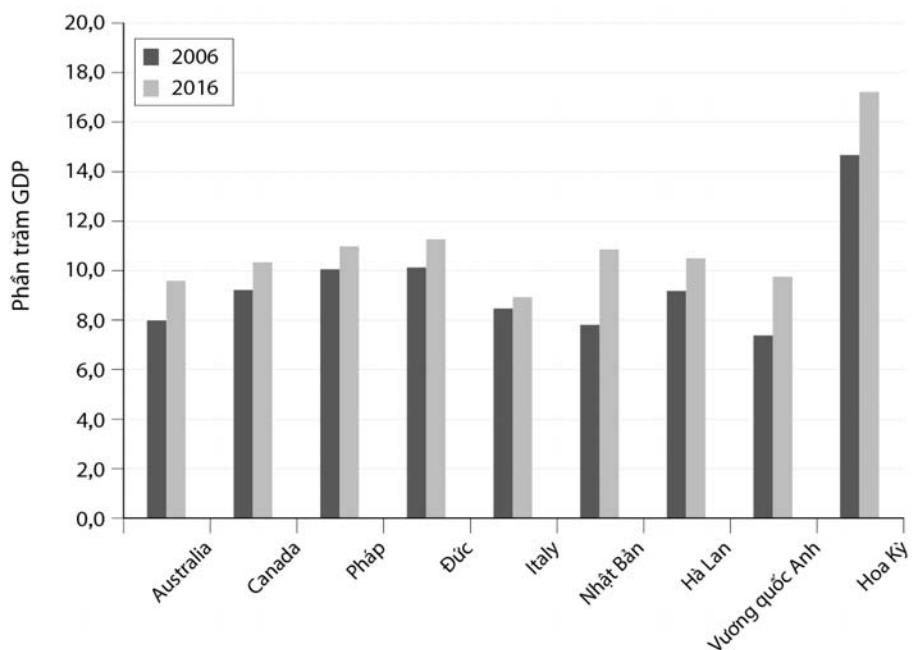
Lý do tại sao cung cấp dịch vụ tập thể lại là một công cụ chính sách quan trọng đến như vậy là vì các dịch vụ công cung cấp cho những người có thu nhập thấp khả năng tiếp cận với dịch vụ chăm sóc sức khỏe, giáo dục và giao thông, và trên cơ sở có thể so sánh hợp lý với những người khá giả hơn (mặc dù tất nhiên chất lượng của cung cấp công là hay thay đổi - chủ đề của chương tiếp theo). Ngay cả khi thị trường có thể cung cấp những dịch vụ này (lưu ý những thất bại của thị trường được mô tả ở đầu chương này, có nghĩa là khu vực tư nhân sẽ cung cấp ít hàng hóa công cộng này), những người nghèo hơn chắc chắn sẽ chỉ có khả năng chi trả cho những dịch vụ kém hơn - hoặc những dịch vụ có chất lượng tệ hơn. Amartya Sen lập luận một cách kiên quyết rằng thu nhập chỉ là một trong những thứ mọi người cần để đạt được mức sống và kiểu sống mà họ muốn; *các khả năng* khác ít nhất cũng quan trọng. Ví dụ, sức khỏe thể chất và tinh thần, giáo dục, tự do, và tham gia vào đời sống công dân cũng rất quan trọng. Chi tiêu của chính phủ cho các dịch vụ công, chẳng hạn như giáo dục, chăm sóc sức khỏe, giao thông công cộng hoặc kết cấu hạ tầng, là một phương tiện quan trọng để cung cấp cho mọi người những khả năng đó.

Trong khi chi tiêu công cho các dịch vụ được phân phối lại về mặt tài chính, thì việc sử dụng các dịch vụ tương tự như những người ở các tầng lớp khác - gửi trẻ đến học cùng trường hoặc ngồi trên cùng chuyến tàu cũng có điều gì đó bình đẳng. Tiếp xúc hằng ngày làm tăng sự hiểu biết về người khác và giảm nỗi sợ hãi về những điều chưa biết. Một trong những khía cạnh đáng tiếc của tình trạng bất bình

đảng thu nhập gia tăng trong thời gian gần đây là mức độ mà các nhóm xã hội khác nhau trở nên cô lập với nhau, con đường của họ không bao giờ giao nhau.

## **Chăm sóc sức khỏe**

Xem xét chi tiết tất cả các hoạt động cung cấp dịch vụ công nằm ngoài phạm vi của chương này (và có một tài liệu học thuật rất lớn về lĩnh vực này), nhưng một loại dịch vụ đặc biệt đáng được thảo luận, vì nó đặc biệt có tiếng vang về mặt chính trị và bởi vì nó được biểu thị bởi những thất bại thị trường đáng kể được nêu ở đầu chương này. Dịch vụ này là chăm sóc sức khỏe. Có mọi lý do để tin rằng chỉ riêng thị trường bảo hiểm tư nhân không thể hoạt động hiệu quả vì sự lựa chọn bất lợi vốn có và rủi ro đạo đức khi nó xảy đến với sức khỏe của mọi người. Các quốc gia khác nhau đưa ra các lựa chọn chính sách khác nhau đáng kể, mặc dù ở mọi nơi, cả sự phân chia chính trị và chi phí chăm sóc sức khỏe tăng do dân số già và kỳ vọng gia tăng có nghĩa là chính sách y tế là một câu hỏi gây tranh cãi vì cần nhiều chi tiêu từ chính phủ hơn (Hình 6.14). Hai thái cực là Hoa Kỳ và Vương quốc Anh, một bên được tài trợ phần lớn bởi thị trường bảo hiểm tư nhân và bên kia phần lớn là hệ thống được tài trợ công với hầu hết các dịch vụ có sẵn miễn phí. Các nước thành viên OECD khác cung cấp bảo hiểm y tế công toàn dân thông qua nhiều hình thức thanh toán, bao gồm bảo hiểm bắt buộc và các mô hình cung cấp, cả tư nhân và công cộng.



**Hình 6.14. Tổng chi tiêu cho chăm sóc sức khỏe  
tính theo phần trăm GDP**

Nguồn: OECD

### *Dịch vụ Y tế Quốc gia của Vương quốc Anh*

Như đã mô tả trước đó, Dịch vụ Y tế Quốc gia của Vương quốc Anh (NHS) là một trong những yếu tố sáng lập trong tâm nhìn của Beveridge về hợp đồng giữa nhà nước và người dân. Mặc dù việc ra mắt NHS đã từng bị ngành y tế phản đối mạnh mẽ vào thời điểm đó, song hiện nay không có thể chế nào ở Vương quốc Anh được các cử tri ủng hộ nhiệt tình hơn. Chỉ hơn 10% dân số mua bảo hiểm tư nhân bổ sung cho một số thủ tục nhất định hoặc cho các phòng riêng. Theo thời gian, thị phần của các dịch vụ NHS do các công ty tư nhân cung cấp cũng tăng lên (việc “ký hợp đồng” gây tranh cãi này

sẽ được thảo luận trong chương tiếp theo). Tuy nhiên, hầu hết mọi người ở Vương quốc Anh đều nhận được hầu hết các dịch vụ điều trị sức khỏe miễn phí, được thanh toán thông qua thuế chung và một số phí sử dụng tương đối thấp (so với chi phí) cho các đơn thuốc, nha khoa và chăm sóc mắt. (Những khoản phí này được miễn cho những người yêu cầu trợ cấp, và cho trẻ em và những người đang hưởng chế độ ưu trí). Luôn có khả năng dư thừa nhu cầu về thứ gì đó miễn phí, vì vậy các bác sĩ đa khoa đóng vai trò như những người gác cổng, danh sách chờ đợi để được điều trị có thể dài ra và có một số phân bổ một số phương pháp điều trị và (cụ thể là) các loại thuốc đắt tiền thông qua một cơ quan độc lập, cơ quan này đánh giá hiệu quả chi phí có thể có.

Hệ thống của Vương quốc Anh có tính phân phối lại cao. Đây là quốc gia thành viên duy nhất của OECD có khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc sức khỏe không phụ thuộc nhiều vào số tiền bạn kiếm được. Phương thức tài trợ thông qua phân loại chung (và áp lực liên tục để tìm khoản tiết kiệm) có nghĩa là NHS cũng có hiệu quả cao trên một số biện pháp, chẳng hạn như thời gian nằm viện nội trú hoặc giá thuốc phải trả (như NHS thương lượng mua số lượng lớn từ các công ty thuốc). Người dân ở Anh chi ít tiền túi hơn cho việc chăm sóc y tế của họ so với các nước khác. Hệ quả là chất lượng chăm sóc ở một số khía cạnh không phù hợp với các quốc gia khác. Ví dụ, Vương quốc Anh có ít giường bệnh hơn cho mỗi người, ít bác sĩ đa khoa và bác sĩ bệnh viện hơn, và ít thiết bị hơn (như máy quét CT hoặc MRI) so với các nước như Pháp hoặc Đức. Mỗi mùa đông lại mang đến những câu chuyện thời sự về tình trạng thiếu giường bệnh hoặc những người được xuất viện quá sớm. Tuy nhiên, người Anh vẫn gắn

bó và say mê với những phòng chờ đôi khi tồi tàn, đông đúc của các bệnh viện NHS và các ca phẫu thuật của các học viên địa phương. Và so sánh với 11 quốc gia (theo một tổ chức của Hoa Kỳ, Quỹ Thịnh vượng chung (Common wealth Fund), Bảng 6.4) đã kết luận rằng NHS là hệ thống y tế tốt nhất trên thế giới dựa trên nhiều tiêu chí (mặc dù đứng sau về kết quả chăm sóc sức khỏe).

**Bảng 6.4. Xếp hạng hiệu suất hệ thống chăm sóc sức khỏe**

	Australia	Canada	Pháp	Đức	Hà Lan	New Zealand	Na Uy	Thụy Điển	Thụy Sĩ	Vương quốc Anh	Hoa Kỳ
Xếp hạng tổng thể	2	9	10	8	3	4	4	6	6	1	11
Quy trình chăm sóc	2	6	9	8	4	3	10	11	7	1	5
Tiếp cận	4	10	9	2	1	7	5	6	8	3	11
Hiệu quả quản lý	1	6	11	6	9	2	4	5	8	3	10
Công bằng	7	9	10	6	2	8	5	3	4	1	11
Kết quả chăm sóc sức khỏe <sup>2</sup>	1	9	5	8	6	7	3	2	4	10	11

Nguồn: Quỹ Thịnh vượng chung (Commonwealth Fund) phân tích, [http://www.commonwealthfund.org/~media/files/publications/fund-report/2017/jul/schneider\\_mirror\\_mirror\\_2017.pdf#page=5](http://www.commonwealthfund.org/~media/files/publications/fund-report/2017/jul/schneider_mirror_mirror_2017.pdf#page=5).

Tuy nhiên, tình huống này không phải là một sự ổn định. Nhu cầu chăm sóc sức khỏe đang tăng đều đặn vì một số lý do: dân số già; kỳ vọng chung về điều trị khi công nghệ y tế và thuốc ngày càng phát triển; sự gia tăng giá cả - trên lạm phát chung - của phương tiện và thiết bị; và thực tế là sức khỏe là một thứ xa xỉ phẩm (một thuật ngữ chuyên môn có nghĩa là chi tiêu cho nó tăng nhiều hơn so với tỷ lệ thu nhập).

Ngân sách dành cho NHS đã tăng lên nhưng không đủ để đáp ứng nhu cầu. Ngoài ra, các chính phủ bảo thủ từ lâu đã quan tâm đến việc tăng cường các yếu tố thị trường cung cấp dịch vụ y tế, vừa để cải thiện chất lượng dịch vụ công thông qua cạnh tranh về nguồn cung, vừa vì các lý do triết học.

Bất kỳ Chính phủ nào của Vương quốc Anh trước đó sẽ phải quyết định xem liệu có đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng:

- thông qua việc mở rộng cung cấp dịch vụ y tế công (được chi trả thông qua các loại thuế chung);
- thông qua sự xói mòn liên tục của dịch vụ hiện tại về tính sẵn có và chất lượng của nó, dựa vào các cá nhân để mua bảo hiểm tư nhân bổ sung của riêng họ hoặc mua các dịch vụ như vật lý trị liệu được phân bổ nhiều trong NHS; hoặc
- thông qua một cuộc tranh luận công khai về những phần nào của dịch vụ chăm sóc sức khỏe nên được bảo hộ trong một NHS miễn phí khi cần thiết và những phần nào có thể và nên để lại cho các công ty tư nhân mua trên thị trường.

Ví dụ, khi chúng ta già đi, không có gì chắc chắn rằng nhu cầu sẽ phát sinh đối với một số phương pháp điều trị tương đối đơn giản, chẳng hạn như phẫu thuật giãn tĩnh mạch, tiêm phòng cúm, thủ thuật điều trị bệnh về chân hoặc loại bỏ thuỷ tinh thể. Tình trạng bệnh tật khác nhau ở mỗi người, nhưng điều không chắc chắn là về thời gian (và khả năng tử vong sớm là rất nhỏ); vì vậy đây không phải là một thị trường bảo hiểm đầy rẫy các vấn đề lựa chọn bất lợi, mà là một thị trường tiết kiệm. Một số phương pháp điều trị này có thể được chuyển ra ngoài ranh giới NHS, miễn là mọi

người biết rằng họ cần phải tiết kiệm đủ để trả cho các thủ tục như vậy. Tuy nhiên, trước sự tôn sùng của cử tri đối với ý tưởng về NHS, và sự chán ghét của các chính trị gia đối với việc đưa ra hoặc thậm chí tranh luận về những lựa chọn khó khăn trước công chúng, nhiều chuyên gia y tế ở Vương quốc Anh lấy làm tiếc tin rằng sự suy giảm chất lượng dần dần là kết quả có thể xảy ra nhất.

Đối với tất cả những câu hỏi khó về tương lai của NHS, hầu hết người Anh và thực sự là những người châu Âu khác (nơi nói chung có một hệ thống hỗn hợp cung cấp công và tư, và một số bảo hiểm tư nhân hoặc thanh toán) cho rằng hệ thống chăm sóc sức khỏe của Hoa Kỳ là không công bằng và không hiệu quả. Tất nhiên, đó là sự không hiểu được lẫn nhau mặc dù - như nhiệt độ trong cuộc tranh luận chính trị gần đây cho thấy - một số người Mỹ cũng bị tai tiếng bởi dịch vụ chăm sóc sức khỏe của Hoa Kỳ.

### *Hệ thống chăm sóc sức khỏe của Hoa Kỳ*

Cùng một báo cáo xếp hạng hệ thống chăm sóc sức khỏe của Vương quốc Anh đứng đầu trong số mươi một quốc gia có thể so sánh đã xếp hạng hệ thống của Hoa Kỳ ở vị trí thứ mươi một, đứng cuối về cả kết quả chăm sóc sức khỏe và tính công bằng của hệ thống. Tuy nhiên, tổng chi tiêu của Hoa Kỳ cho chăm sóc sức khỏe gần như gấp đôi ở Anh so với tỷ trọng GDP (16,5% so với chỉ dưới 10%, Hình 6.14).

Dịch vụ chăm sóc sức khỏe của Hoa Kỳ chủ yếu do tư nhân cung cấp, bằng sự kết hợp giữa cung cấp vì lợi nhuận và phi lợi nhuận. Về mặt tài trợ của nhà nước, Medicare cung cấp bảo hiểm cho thời gian nằm viện ngắn ngày, thăm khám bác sĩ, và mua thuốc đặt trước cho hầu hết mọi người trên 65 tuổi.

Do đó, nó gần như phổ biến, mặc dù mọi người vẫn cần phải tự kiểm tiền cho các chi phí khác, chẳng hạn như ở nhà dưỡng lão. Medicaid cung cấp các điều khoản hạn chế cho các gia đình có thu nhập thấp và người khuyết tật. Nhưng hầu hết các dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho những người dưới 65 tuổi được tài trợ bởi bảo hiểm tư nhân, và hầu hết người Mỹ được bảo hiểm thông qua các khoản đóng góp hoặc tiền bảo hiểm cho nhân viên và người sử dụng lao động được miễn thuế. Điều này khiến nhiều người không có bảo hiểm y tế (Các quốc gia khác như Thụy Sĩ, Pháp và Đức có tài trợ bảo hiểm tư nhân trong đó bảo hiểm là bắt buộc hoặc một chương trình bảo hiểm xã hội). Năm 2014, 15% người Mỹ - tức là cứ 7 người thì có 1 người không có bảo hiểm và không được tiếp cận với Medicare. Đạo luật Chăm sóc sức khỏe với giá cả hợp lý năm 2010 (gọi là “Obamacare”) được thông qua nhằm giải quyết vấn đề này, và đến năm 2015, tỷ lệ những người không có bảo hiểm đã giảm xuống còn 10%.

Do đó, Hoa Kỳ có một hệ thống đắt đỏ so với các quốc gia khác, như đã mô tả ở trên, chi tiêu cao hơn trong GDP cho chăm sóc sức khỏe nhưng với kết quả sức khỏe kém theo các tiêu chuẩn quốc tế và ít khả năng tiếp cận dịch vụ chăm sóc cho những người ở dưới cùng của thang thu nhập. Một phần của lời giải thích là sự phức tạp về mặt quản trị của hệ thống. Cũng có thể có việc cung cấp quá mức các thử nghiệm và quy trình, một vấn đề rủi ro đạo đức đã được ghi nhận trước đó như một trong những thất bại của thị trường. Hệ thống này cũng đang thoái trào, trái ngược với châu Âu; những người có thu nhập thấp phải trả cùng một mức giá nhưng thường có nhu cầu chăm sóc sức khỏe nhiều hơn (thực tế, sức khỏe yếu là một lý do quan trọng khiến người dân có

thu nhập thấp). Hệ thống của Hoa Kỳ có thể khiến mọi người bị mắc kẹt trong những công việc mà lẽ ra họ có thể từ bỏ, bởi vì họ không thể có khả năng chi trả nếu không có bảo hiểm y tế, vì vậy nó có thể khiến thị trường lao động hoạt động kém hiệu quả hơn. Cuối cùng, giống như các nước thành viên OECD khác (mặc dù ở mức độ thấp hơn), Hoa Kỳ có dân số già và do đó nhu cầu chăm sóc sức khỏe tăng cao. Tỷ trọng GDP chi cho y tế sẽ tiếp tục tăng vì lý do nhân khẩu học cũng như tiến bộ kỹ thuật và chi phí dịch vụ chăm sóc sức khỏe ngày càng tăng.

Tuy nhiên, nhiều người Mỹ phản đối mạnh mẽ cách tiếp cận khác và Đạo luật Chăm sóc sức khoẻ với giá cả hợp lý đã gây tranh cãi. Lựa chọn trên thị trường được coi là nguyên tắc quan trọng nhất và ở Hoa Kỳ, truyền thống chủ nghĩa cá nhân mạnh hơn nhiều so với ở châu Âu. Quốc hội Hoa Kỳ đã giảm mức tăng ban đầu về phạm vi bảo hiểm thông qua Đạo luật Chăm sóc sức khoẻ giá cả hợp lý và kết quả chính sách còn lâu mới giải quyết được (tính đến năm 2019). Tuy nhiên, trong chương này, điểm mấu chốt là hệ thống phân lớn do tư nhân tài trợ của Hoa Kỳ đang suy thoái trong khi ở các nước thành viên OECD khác, chi tiêu công cho chăm sóc sức khỏe có sự tiến bộ: giống như các hình thức dịch vụ công khác, chẳng hạn như giáo dục và giao thông, nó liên quan đến sự chuyển giao đáng kể các nguồn lực thông qua hệ thống thuế cho những người có thu nhập thấp.

## Kết luận

Phân tích này, do một người châu Âu viết, chứng tỏ lịch sử và văn hóa chính trị giữ vai trò như thế nào trong việc hình

thành mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân ở cấp độ cơ bản nhất: Chính phủ có trách nhiệm gì trong việc đảm bảo mức độ và sự ổn định của mức sống cho tất cả mọi người? Ở Hoa Kỳ, truyền thống của chủ nghĩa cá nhân và Chính phủ không can thiệp mạnh mẽ hơn so với ở châu Âu, thậm chí là ở Vương quốc Anh. Cũng có một câu hỏi đặt ra là ai sẽ được bao gồm trong dân số mà khía cạnh này của khế ước xã hội áp dụng. Sự gia tăng di cư trên toàn cầu trong thế hệ vừa qua đã khiến một số người đặt ra câu hỏi liệu người di cư có đủ điều kiện để được hưởng an sinh xã hội và các dịch vụ công được cung cấp hay không.

Chương này đã lập luận rằng mặc dù các lựa chọn chính trị là không phù hợp khi đề cập đến việc cung cấp mức sống tối thiểu hoặc tập hợp các năng lực, và đặc biệt là để phân phối lại các nguồn lực cho các nhóm người khác nhau, có một số nguyên tắc cơ bản về hiệu quả kinh tế. Một số hình thức bảo hiểm chỉ có thể được cung cấp tập thể và hiệu quả nhất trên quy mô lớn bởi chính phủ, bởi vì rủi ro là tổng hợp (chẳng hạn như rủi ro suy thoái, gây ra thất nghiệp) hoặc do lựa chọn bất lợi dẫn đến cung cấp bảo hiểm thiếu bởi thị trường.

Đối với tất cả sự phức tạp và khó xử của mạng lưới an sinh xã hội của các quốc gia khác nhau, phân phối thu nhập sau thuế và phúc lợi ít bất bình đẳng hơn so với phân phối thị trường ban đầu. Nếu không có thuế lũy tiến và các khoản thanh toán như trợ cấp thất nghiệp và lương hưu của nhà nước, sẽ vẫn có sự bất bình đẳng về thu nhập lớn hơn và mức độ nghèo đói lớn hơn trong các xã hội của chúng ta. Mức độ rộng rãi của các hệ thống khác nhau là khác nhau, bao gồm tỷ lệ chi tiêu lợi ích dành cho các nhóm khác nhau. Các tác động phân phối rất khác nhau. Ví dụ: Vương quốc Anh dành

tỷ trọng GDP cho các khoản thanh toán cho gia đình cao hơn so với nhiều nước thành viên OECD (through qua các tín dụng thuế), nhưng tổng chi tiêu xã hội của chính phủ nghiêng nhiều về những người đã nghỉ hưu do các chính phủ kế tiếp đã thực hiện các khoản chi trả lương hưu của nhà nước ngày càng hào phóng. Điều này có nghĩa là trẻ em ở Vương quốc Anh có rủi ro cao hơn nhiều so với những người hưởng lương hưu sống dưới mức nghèo khổ.

Mặc dù cấu trúc nhà nước phúc lợi hiện tại đã đạt được một số mục tiêu giảm nghèo và phân phối lại, nhưng có lẽ rất ít người hài lòng với chúng, có lẽ ít nhất là trong số tất cả những người được hưởng lợi. Các hệ thống thuế và an sinh xã hội đang bị tranh chấp về mặt chính trị ở khắp mọi nơi. Quy mô chi tiêu đã tăng lên kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, nhưng tình trạng nghèo vẫn chưa được đánh bại và bất bình đẳng gia tăng. Việc đánh thuế (ngoại trừ trường hợp hiếm hoi phải áp dụng điều chỉnh Pigou đối với ngoại tác) tạo ra sự kém hiệu quả và những thứ khác ngang bằng nhau, do đó có xu hướng làm giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế. Hệ thống này cũng không được các cử tri ưa chuộng. Cơ cấu phúc lợi và phạm vi của chúng có thể đã có tác dụng ngược; mặc dù khó xác định chính xác mối quan hệ nhân quả và các bằng chứng được tranh luận sôi nổi, hầu hết các nền kinh tế phương Tây đều xoáy sâu vào các cụm vấn đề liên quan đến nghèo, trình độ học vấn thấp, sức khỏe kém và lệ thuộc vào ma túy - mặc dù chúng đắt đỏ và (ngày nay) an sinh xã hội ngày càng mở rộng các hệ thống. Các hệ thống mà chúng ta có dường như không đạt yêu cầu. Chúng không giúp mọi người thoát nghèo hoặc không giúp họ làm việc, và thường bị hạ thấp giá trị. Các quan chức chính phủ tìm hiểu cuộc sống và hoàn cảnh

của các cá nhân để kiểm tra tính đủ điều kiện của họ và áp dụng các bài trắc nghiệm khả năng. Tuy nhiên, việc đơn giản hóa một cấu trúc phức tạp tự nó đã là một nhiệm vụ không hề dễ dàng, và sẽ tạo ra những người chiến thắng và kẻ thất bại. Không có gì ngạc nhiên khi tính đơn giản của UBI, quét sạch mớ hỗn độn này, có vẻ hấp dẫn, nhưng chúng ta còn lâu mới có bằng chứng về việc nó sẽ hiệu quả.

Tất cả các hệ thống thuế và phúc lợi thực tế và các dịch vụ công của các quốc gia còn lâu mới đáp ứng được các điều lý tưởng trong sách giáo khoa về hiệu quả kinh tế. Có một số tình huống khó xử, chẳng hạn như tính phổ cập so với trắc nghiệm khả năng. Ở hầu hết các quốc gia, sự phức tạp, trực trặc và tranh chấp chính trị ngày càng gia tăng khi liên quan đến việc chi trả phúc lợi, hệ thống thuế và dịch vụ công. Tuy nhiên, các thập kỷ tiếp theo có thể sẽ thấy sự thay đổi đáng kể, vì một số lý do. Trong số đó có sự thay đổi về nhân khẩu học và sự già hóa dân số nhanh chóng ở hầu hết các nền kinh tế phương Tây; sự gián đoạn công nghệ; tính dễ bị tổn thương tuyệt đối của các hệ thống phức tạp và trực trặc; và bối cảnh chính trị đầy biến động hiện nay. Những vấn đề này đều được thảo luận trong các tài liệu nghiên cứu lớn và có thể chiếm nhiều chỗ trong một số cuốn sách giáo khoa. Trong khi đó, nhu cầu giảm nghèo, hạn chế bất bình đẳng thu nhập ở mức có thể chấp nhận được, và tạo điều kiện tiếp cận công bằng với các dịch vụ công gây áp lực rất lớn, trong các nền kinh tế phức tạp của thế giới phát triển với di sản của các vấn đề xã hội gây chia rẽ, đối với khả năng phân phối của các chính phủ. Tuy nhiên, như thường tiếp theo thảo luận, sự thất bại của chính phủ là phổ biến.

## Đọc thêm

### Tài liệu chuyên môn

- Anthony Atkinson and Joseph Stiglitz (2015), *Lectures on Public Economics*, revised ed., Princeton University Press.
- Nicholas Barr (2012), *Economics of the Welfare State*, 5th ed., Oxford University Press.
- Thomas Piketty and Emmanuel Saez (2013), “Optimal Labor Income Taxation,” chapter 7 in *Handbook of Public Economics, Volume 5*, North-Holland.

### Bài báo kinh điển

- Kenneth Arrow (1963), “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care,” *American Economic Review* 53 no. 5: 941-973.
- Milton Friedman (1962), “The Distribution of Income,” chapter 10 in *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Sherwin Rosen (1981), “The Economics of Superstars,” *American Economic Review* 71, no. 5: 845-858.

### Nghèo và bất bình đẳng

- David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson (2013), “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review* 103, no. 6: 2121-2168.
- Congressional Budget Office (2011), “Trends in the Distribution of Household Income between 1979 and 2007,” US Government Printing Office, <http://www.cbo.gov/ftpdocs/124xx/doc12485/10-25-HouseholdIncome.pdf>.
- Michael Foster and Marco Mira D'Ercole (2012), “The OECD Approach to Measuring Income Distribution and Poverty,” in *Counting the Poor*, eds. Douglas J. Besharov and Kenneth A. Couch, Oxford University Press.
- Claudia Goldin and Laurence Katz (2009), *The Race between Education and Technology*, Belknap Press of Harvard University Press.

Maarten Goos and Alan Manning (2007), “Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of the Labor Market,” *Review of Economic Studies* 89: 118-133.

Branko Milanovic (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press.

OECD (2011), “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising,” <http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>.

Thomas Piketty (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press.

### *Thuế*

Peter Diamond and Emmanuel Sacz (2011), “The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations,” *Journal of Economic Perspectives* 25, no. 4: 165-190.

James Mirrlees et al. (2011), *Taxation By Design*, Institute for Fiscal Studies, <https://www.ifs.org.uk/publications/5353>.

### *Các hệ thống an sinh xã hội*

Lillian Liu (2001), “Foreign Social Security Developments Prior to the Social Security Act,” Special Study #8, SSA Historian’s Office, <https://www.ssa.gov/history/pre1935.html>.

Nicholas Timmins (2001), *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, HarperCollins.

### *UBI*

OECD (2017), “Basic Income Policy Brief,” <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>.

Michael Tanner (2015), “The Pros and Cons of a Guaranteed National Income,” Cato Institute, <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa773.pdf>.

### *Lương tối thiểu*

David Card and Alan B. Krueger (2000), “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey

- and Pennsylvania: Reply ,” *American Economic Review* 90, no. 5: 1397-1420.
- J. Clemens and MR Strain (2018), “The Short-Run Employment Effects of Recent Minimum Wage Changes: Evidence from the American Community Survey,” *Contemporary Economic Policy* 36: 711-722, doi:10.1111/coep.12273.
- David Neumark (2015), “The Effects of Minimum Wages on Employment,” Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter (December), <http://www.frbsf.org/economic-research/files/el2015-37.pdf>.
- OECD (2015), “Focus on Minimum Wages after the Crisis,” [www.oecd.org/social/Focus-on-minimum-wages-after-the-crisis-2015.pdf](http://www.oecd.org/social/Focus-on-minimum-wages-after-the-crisis-2015.pdf).

### *Tìm kiếm đặc lợi và trả lương cao*

- Marianne Bertrand and Sendhil Mullainathan (2001), “Are CEOs Rewarded for Luck? The Ones without Principles Are,” *Quarterly Journal of Economics* 116, no. 3: 901-932.
- Josh Bivens and Lawrence Mishel (2013), “The Pay of Corporate Executives and Financial Professionals as Evidence of Rents in Top 1 Percent Incomes,” *Journal of Economic Perspectives* 27, no. 3: 57-78.

### *Các kỹ năng*

- James Bessen (2015), *Learning by Doing*, Yale University Press.
- Claudia Goldin and Lawrence Katz (2008), *The Race between Education and Technology*, Belknap Press for Harvard University Press.

### *Dịch vụ công*

- European Commission (2013), “The Distributional Impact of Public Services in European Countries,” Statistical Working Paper, <https://eropa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/KS-RA-13-009>.
- OECD (2017), “Health at a Glance,” <http://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm>.

## CHƯƠNG 7

# Sự thất bại của chính phủ

Cuốn sách đã tìm hiểu khi nào thị trường hoạt động tốt và không hoạt động tốt, liệu các chính sách công có thể khắc phục những thất bại của thị trường khác nhau hay không, và liệu có thể có những giải pháp tập thể phi chính phủ đối với các vấn đề do thất bại thị trường gây ra hay không. Chương này xem xét vai trò của thị trường và nhà nước trong trật tự của nền kinh tế từ góc độ thất bại của chính phủ. Nhiều nhà kinh tế học cho rằng cho đến nay sự thất bại của chính phủ đã chạm đến ở nhiều điểm khác nhau, do đó nên (ít nhất) tạo danh sách bình đẳng với sự thất bại của thị trường. Thật vậy, đã có rất nhiều ví dụ về những bất cập và thất bại trong chính sách của chính phủ.

Sau khi gợi nhắc lại sự thay đổi thái độ đối với vai trò của chính phủ trong chính sách kinh tế qua nhiều thập kỷ, chương này mô tả cuộc cách mạng lựa chọn công, đã chuyển lăng kính kinh tế học về sự lựa chọn của các nhà hoạch định chính sách, xem xét kỹ lưỡng các động cơ của họ. Điều này bao gồm các vấn đề về nắm bắt quy định và hành động phối hợp, dẫn đến định hình các chính sách mang lại lợi ích cho vận động hành lang ngành hoặc các lợi ích đặc biệt hơn là công chúng nói chung. Lý thuyết lựa chọn công là một giải

*pháp trí tuệ và bắt đầu với phản ứng chính trị của Chính phủ Thatcher và Reagan đối với những thất bại chính sách của Chính phủ. Đây lúc đầu chủ yếu là một hiện tượng Anh - Mỹ, nhưng cách tiếp cận này trở thành động lực ở những nơi khác. Chương này tiếp tục thảo luận về cách trả lời câu hỏi mà lý thuyết lựa chọn công về động cơ của các nhà hoạch định chính trị và năng lực của họ trong việc thực thi các chính sách. Những câu hỏi đặt ra liên quan đến động cơ của các quan chức nhà nước đã dẫn đến các cách tiếp cận khác đối với việc cung cấp công ở nhiều quốc gia trong thời gian gần đây chẳng hạn như thiết lập mục tiêu và “khả năng cạnh tranh” trong các dịch vụ công và quan hệ đối tác công tư.*

*Bất chấp những đổi mới chính sách này và nhận thức về những cạm bẫy được dẫn dắt bởi lý thuyết lựa chọn công, có rất nhiều ví dụ về sự thất bại của chính phủ. Hơn nữa, có rất ít dấu hiệu đang hội tụ cho thấy các quan điểm về việc chính phủ nên điều tiết bao nhiêu, hoặc cách các dịch vụ công nên được điều hành. Các quốc gia khác nhau rất nhiều về cách họ áp dụng đối với các dịch vụ công quan trọng, nhưng có điểm chung là cuộc tranh luận có xu hướng phân cực cao về mặt chính trị. Ý thức hệ và niềm tin, cũng như bằng chứng và kiến thức chuyên môn, xác định các biện pháp mà các chính phủ áp dụng. Phân tích và thực thi chính sách công không phải là một bài tập kỹ trị thuần túy, vì tất cả những hiểu biết sâu sắc mà các nhà sinh thái học có thể mang lại.*

## **“Chính phủ” là gì và tại sao chính phủ có thể thất bại?**

Cho đến nay cuốn sách này đã sử dụng khái niệm ngầm về một chính phủ khôn ngoan và nhân từ nhằm tối đa hóa phúc

lợi xã hội bằng cách phân tích những thất bại của thị trường và phản ứng một cách thích hợp. Đúng vậy, có những quyết định khó đánh đổi trong một số quyết định, và các chính sách trong thực tế luôn tạo ra kẻ thua cuộc cũng như người chiến thắng. Vì vậy, phạm vi cải thiện Pareto bị hạn chế và các lựa chọn chính sách cần phải được thực hiện theo một ý tưởng về phúc lợi xã hội mà trên thực tế có thể hơi mơ hồ nhưng trên lý thuyết có thể được xác định cụ thể. Xác định loại thất bại của thị trường trong một tình huống nhất định là một cách xem xét một số chính sách liên quan để tăng hiệu quả phân bổ và/hoặc sản xuất.

Tuy nhiên, như các chương trước đã minh họa, không có giải pháp nào cho những thất bại thị trường là thích hợp cho mọi lúc và mọi nơi. Nếu chỉ đơn giản là vấn đề phân tích kinh tế đúng đắn, chắc chắn sẽ không có sự thay đổi lớn như vậy trong phạm vi can thiệp kinh tế của các chính phủ theo thời gian, hoặc sự khác biệt như vậy giữa các quốc gia. Thông thường, những đợt di chuyển giữa các mức độ hoạt động khác nhau của chính phủ và để mọi thứ cho thị trường là phản ứng đối với các sự kiện kinh tế lớn, chẳng hạn như cuộc Đại suy thoái hoặc chiến tranh. Sự kiện kinh tế lớn đã định hình một sự thay đổi mạnh mẽ về trí tuệ rời bỏ sự quản lý tích cực của Chính phủ đối với nền kinh tế “thị trường tự do” là cuộc khủng hoảng của những năm 1970, khi các nền kinh tế phương Tây trải qua lạm phát cao và tăng trưởng chậm, và khi một số doanh nghiệp thuộc sở hữu công và các dịch vụ được quản lý công được coi là được điều hành bởi những người quản lý và công đoàn của họ vì lợi ích riêng của họ hơn là vì lợi ích của người nộp thuế và công dân. Đây không phải là trường hợp xảy ra ở khắp mọi nơi, nhưng đó là tâm trạng

đã dẫn đến cuộc bầu cử của Margaret Thatcher ở Vương quốc Anh và Ronald Reagan ở Hoa Kỳ, và làn sóng tư nhân hóa và bãi bỏ quy định sau đó bắt đầu ở nước Anh trước khi được thông qua ở những nơi khác.

Sự thay đổi cả về tư duy kinh tế và chính trị những năm 1980 được đề cập sâu hơn trong chương này, tập trung vào “Chính phủ” - nó là gì, cũng như năng lực và động lực của các quan chức nhà nước và các chính trị gia. Quy mô và phạm vi của chính phủ tiếp tục tăng, như đã nêu trong Chương 1, về chi tiêu của chính phủ tính theo tỷ trọng GDP hoặc số lượng và phạm vi điều tiết. Nhưng các hình thức hoạt động và can thiệp của chính phủ đã thay đổi đáng kể. Làn sóng ý tưởng có thể lại thay đổi, ủng hộ sự can thiệp kinh tế của chính phủ nhiều hơn, trong bối cảnh cuộc khủng hoảng tài chính lớn và phản ứng dữ dội của cử tri hiện nay đối với toàn cầu hóa; còn quá sớm để chắc chắn. Nhưng một bài học kinh nghiệm trong vài thập kỷ qua sẽ không thể quên là bằng chứng phong phú về sự thất bại của chính phủ. Sự thất bại của chính phủ sẽ đảm bảo rằng cuộc tranh luận về phạm vi và hoạt động của “chính phủ” hoặc “thị trường” nhất định sẽ tiếp tục, trừu tượng như những thuật ngữ này.

Các chương trước đã mô tả sự thất vọng với chính phủ dần dần hình thành như thế nào sau thời kỳ hậu chiến mở rộng. Các ngành công nghiệp quốc hữu hóa ở châu Âu trở nên xơ cứng và thường bị các công đoàn của họ thâu tóm. Sự kém hiệu quả đã trở nên rõ ràng. Điều này cũng đúng với nhiều dịch vụ công cộng. Ví dụ, NHS ở Anh đã được chào đón rộng rãi sau Chiến tranh thế giới thứ hai vì ký ức sống động về sự tàn phá tài chính nặng nề đối với rất nhiều người (và gia đình của họ) trong những năm 1930, và tất nhiên người Anh

vẫn rất quan tâm đến dịch vụ y tế. Nhưng vào cuối những năm 1970, người ta phải chờ điều trị rất lâu, bệnh viện tồi tàn, và Vương quốc Anh có kết quả chăm sóc sức khỏe rất kém so với các nước tương đương. Nguyên nhân là sự lan rộng nhà sản xuất hơn là lợi ích người tiêu dùng, và không có bất kỳ sự cạnh tranh nào trong việc cung cấp.

Tuy nhiên, các vấn đề không chỉ do quyền lực của công đoàn hoặc sự kém cỏi trong quản lý. Mặc dù bối cảnh lịch sử đã mở đường cho các lý thuyết lựa chọn công khai đặt câu hỏi thành công về sự đồng thuận lớn của chính phủ thời hậu chiến, nhưng có một số thách thức cơ bản khi đề ra các chính sách để giải quyết những thất bại thị trường.

Một trong những nguồn gốc của hiệu quả thị trường là chúng mang lại kết quả nâng cao phúc lợi bằng cách sử dụng thông tin phi tập trung. Lý do sâu xa dẫn đến sự thất bại cuối cùng của các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung là không có khả năng thay thế các tín hiệu thị trường. Để thực hiện các chính sách công hiệu quả, chính phủ cần rất nhiều thông tin - và thường không có trong thực tế. Chẳng hạn, làm thế nào các quan chức có thể biết liệu các khoản thuế Pigou hoặc trợ cấp có được đặt ở mức phù hợp hay không? Một ưu điểm quan trọng khác của thị trường là chúng điều chỉnh liên tục theo thông tin mới, trong khi các chính sách thì không. Bối cảnh có thể thay đổi; có lẽ là một công nghệ mới mang lại sự cạnh tranh trong cái mà dường như là độc quyền tự nhiên, hoặc các chuẩn mực xã hội mới tạo ra một nhà nước phúc lợi được xây dựng xung quanh một nhóm trụ cột không hiệu quả. Hơn nữa, tất cả các chính sách thường dựa trên một phân tích không hoặc không thể tính đến hành vi sẽ thay đổi như thế nào sau khi thực hiện chính sách.

Có nhiều ví dụ về các chính sách phản tác dụng chỉ đơn giản là do không nhận ra rằng mọi người sẽ phản ứng với các chính sách. Một vấn đề liên quan là năng lực tuyệt đối: Các quan chức có các kỹ năng cần thiết để thực hiện các chính sách không? Thường thì họ không; những người làm công tác chính sách thường là những nhà phân tích ít kinh nghiệm thực tế, trong khi những cán bộ tuyển đầu lại hiếm khi tham gia vào việc phân tích chính sách. Tất cả sự tập trung trong cuộc thảo luận chính trị về các đề xuất là phân tích, không phải là tính thực tiễn. Quá thường xuyên xuất hiện ý tưởng mơ mộng, đặc biệt là trong các lĩnh vực chi tiêu như các dự án kết cấu hạ tầng hoặc mua sắm quốc phòng, mặc dù sự quả lạc quan vĩnh viễn về việc kiểm soát chi phí và giao hàng kịp thời đi kèm với chi phí cao đồi với người nộp thuế.

Vấn đề khác là động lực. Ở một số nước, không chỉ ở các nước đang phát triển, tham nhũng là một cản trở lớn đồi với chính sách kinh tế hiệu quả. Nhưng ngay cả khi không có tham nhũng công khai, phần giới thiệu trong lý thuyết lựa chọn công cho rằng các chính trị gia và quan chức có lợi ích riêng của họ mà họ sẽ tìm cách tiếp cận xa hơn nữa - có thể là quy mô ngân sách hoặc cơ sở quyền lực tổ chức hoặc niềm tin của họ - thay vì gây ảnh hưởng sâu sắc về hành động tốt nhất có thể vì lợi ích công cộng. Những nỗ lực cải cách các dịch vụ công đã định hình kể từ những năm 1980, như được mô tả ở phần sau của chương này.

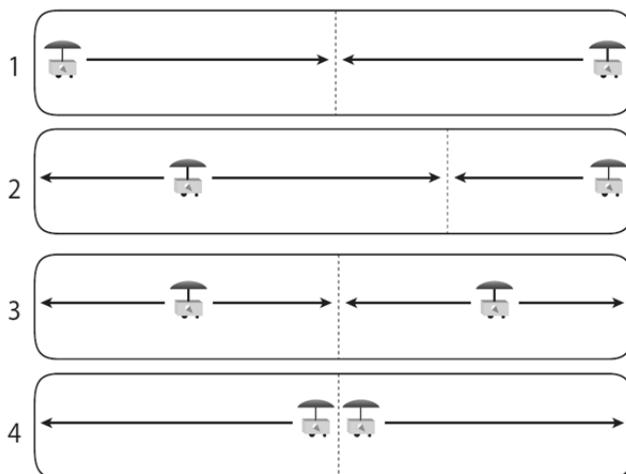
Do đó, sự thất bại của chính phủ có thể được hiểu theo những vấn đề liên quan đến “chính phủ”, nó bao gồm nhiều cá nhân trong các bộ và cơ quan khác nhau, với một loạt các động cơ, kinh nghiệm, kỹ năng và nhiệm vụ, động lực và năng lực.

## Lý thuyết lựa chọn công

Khuyến khích và động lực là trọng tâm của trường phái lựa chọn công, áp dụng phân tích kinh tế vào các quyết định chính trị quan liêu. Nó đã cung cấp nhiều cơ sở tri thức để xoay chuyển tình thế trong chính sách kinh tế khỏi nhà nước và quay trở lại thị trường kể từ cuối những năm 1970. Các nhà lý thuyết lựa chọn công đặt vấn đề về động cơ của các quan chức và chính trị gia thực hiện các chính sách. James Buchanan, người sau này đạt giải Nobel Kinh tế, đã viết: “Các nhà kinh tế nên ngừng đưa ra những lời khuyên về chính sách như thể họ được tuyển dụng bởi những kẻ tuyệt vọng nhân từ, và họ nên xem xét cấu trúc trong các quyết định chính trị đưa ra”. Các nhà lý thuyết về sự lựa chọn công đã lấy mô hình kinh tế tiêu chuẩn về sự lựa chọn hợp lý của cá nhân để tăng cường tư lợi và đưa nó vào chính trị và bộ máy quan liêu. Họ chỉ ra rằng các nhà hoạch định chính sách có những động cơ cá nhân và cũng được thúc đẩy bởi lợi ích hoặc nghĩa vụ công. Do đó, lý thuyết lựa chọn công là một đối trọng mạnh mẽ đối với bộ tư duy chính sách kinh tế “kỹ thuật xã hội” trước trong các thập kỷ sau chiến tranh, và, với các sự kiện kinh tế của những năm 1970, đã cho thấy một sự đón nhận sẵn sàng cả về mặt lý thuyết và thực tiễn chính trị.

Các tác phẩm sáng lập quan trọng của trường phái lựa chọn công là *Lý thuyết kinh tế về dân chủ* (*An Economic Theory of Democracy*) (1957) của Anthony Downs và *Bài toán về thỏa thuận* (*The Calculus of Consent*) (1962) của James Buchanan và Gordon Tullock; Downs đã mở rộng mô hình về vị trí không gian của các nhà bán lẻ (được xây dựng lần đầu bởi Harold Hotelling vào năm 1929 và được chính

thúc hóa vào năm 1948 bởi Duncan Black) cho các lựa chọn chính trị của cử tri. Hãy xem xét cách hai người bán kem đối thủ sẽ chọn vị trí của họ trên một bãi biển (Hình 7.1). Giả sử những người bán bắt đầu ở một trong hai cạnh, phân chia lãnh thổ giữa họ. Mỗi người sẽ có được một nửa số khách hàng. Nhưng đây không phải là một tình huống ổn định. Mỗi người đều có động cơ di chuyển đến gần trung tâm hơn và chiếm được hơn một nửa lãnh thổ. Một khi một người làm như vậy, người kia phải làm theo. Cả hai kết thúc bên cạnh nhau ở trung tâm với mỗi người có một nửa bãi biển.



**Hình 7.1. Những người bán kem cạnh tranh nhau  
phân chia lãnh thổ**

Downs đã áp dụng mô hình này cho các cuộc bỏ phiếu, giải thích lý do tại sao các đảng phái tuyên bố các hệ tư tưởng khác nhau dường như lại kết thúc ở vị trí chính giữa của phổ phân chia hai phe trái và phải, đang cố gắng thu hút các cử tri trung dung. Ông cũng cho rằng các cử tri

“thiếu hiểu biết về lý trí”: không có động cơ khuyến khích các cử tri dành nhiều thời gian để phân tích các chính sách, vì vậy hầu hết sẽ đưa ra lựa chọn của họ theo nhãn đảng. Mô hình này dường như rất phù hợp vào những năm 1960 và trong nhiều thập kỷ sau đó (mặc dù có lẽ ngày nay không quá nhiều vì các mẫu biểu quyết phân mảnh và phổ đơn giản trá - phải ít được áp dụng hơn ở nhiều nước). Buchanan và Tullock đã mở rộng tầm nhìn cơ bản mà các mô hình sinh thái áp dụng cho chính trị để phân tích hành vi bỏ phiếu một cách tổng quát hơn và để giải thích cách các liên minh của các nhóm tư lợi hình thành cho một số chính sách nhất định.

Cái nhìn sâu sắc rằng chính phủ bao gồm những người có mục tiêu, động lực, và điểm yếu của riêng họ tất nhiên không phải là điều mới mẻ đối với các nhà kinh tế học giữa thế kỷ XX. Trong *Các bài luận: Đạo đức, chính trị và văn học* (*Essays: Moral, Political and Literary*), nhà triết học thời kỳ Khai sáng thế kỷ XVIII David Hume đã nêu vấn đề tương tự, ông viết: “Trong việc xây dựng bất kỳ hệ thống chính quyền nào, và sửa chữa một số kiểm tra và kiểm soát hiến pháp, mỗi người phải được coi là không có mục đích nào khác, trong mọi hành động của mình, ngoài lợi ích cá nhân. Vì lợi ích này, chúng ta phải quản lý anh ta và bằng cách đó, dù cho có tham lam và tham vọng vô độ, anh ta vẫn hợp tác vì lợi ích công cộng”. Vì vậy, có hai mô hình tinh thần cơ bản của các công chức. Hoặc họ anh ta vẫn cần phải được quản lý như Hume đã từng đề cập hoặc chịu trách nhiệm theo một cách nào đó nếu anh ta không trở thành “con tốt” thụ động của công chúng, hoặc là “hiệp sĩ” được tin cậy để hành động vì lợi ích công cộng.

## Năm bắt quy định

Một cái nhìn sâu sắc từ vấn đề đưa ra bởi lý thuyết lựa chọn công về các ưu đãi mà các quan chức hoặc các chính trị gia phải đối mặt là *năm bắt quy định*. Thuật ngữ này lần đầu tiên được đặt ra bởi George Stigler, người đã hỏi ai được hưởng lợi từ các quy định và điều gì giải thích hình dạng của chúng. Câu trả lời của ông là: “Quy định có được bởi ngành và được thiết kế và vận hành chủ yếu vì lợi ích của nó”. Bài báo gốc năm 1971 của ông xem xét ngành vận tải đường bộ của Hoa Kỳ và sự phát triển các quy định về các hàng vận tải. Chế độ cấp phép và hạn chế về trọng lượng của xe tải đã chứng minh tương quan với sức mạnh của những lợi ích nông nghiệp và đường sắt ở mỗi bang. Theo thời gian, lưu lượng vận tải hàng hóa đường bộ đã có sự phát triển vượt bậc và số lượng giấy phép đăng ký ngày càng nhiều - và cả các nhà vận tải lớn hơn nhưng số lượng ít hơn. Ở những nơi mà hành lang nông nghiệp yếu nhất và vận chuyển phụ thuộc vào đường bộ hơn là đường sắt, các công ty vận tải đường bộ có thể xây dựng sức mạnh thị trường của mình bằng cách sử dụng các quy định để hạn chế cạnh tranh từ những người mới tham gia. Stigler kết luận rằng các ngành và nghề cố gắng sử dụng quyền lực và ảnh hưởng chính trị để hạn chế sự gia nhập và do đó kiểm được đặc lợi độc quyền; do đó những nỗ lực của họ thường được mô tả như là *tìm kiếm đặc lợi (rent seeking)*.

Các ví dụ khác - một số đã được đề cập trong Chương 2 - bao gồm:

- Người giữ giấy phép lái xe hoặc huy hiệu taxi cố gắng ngăn cản các công ty mới, bao gồm Uber và Lyft, hoạt

động tại thành phố của họ (mặc dù các tài xế taxi ở khắp mọi nơi đã sử dụng các quy định của thành phố để hạn chế cạnh tranh kể từ đó rất lâu trước khi các ứng dụng mới xuất hiện);

- Phạm vi ngày càng tăng của việc cấp phép hành nghề cho luật sư, bác sĩ và kế toán, nhưng ngày càng tăng cho các ngành nghề mà các tiêu chuẩn đào tạo, an toàn hoặc năng lực dường như ít gây áp lực hơn, chẳng hạn như hướng dẫn viên du lịch, huấn luyện viên thể hình, người tái chế kim loại phế liệu, thợ cắt tóc, và thợ làm móng tay;
- Hạn ngạch nhập khẩu hoặc các hạn chế khác đối với hàng nhập khẩu, chẳng hạn như các tiêu chuẩn về y tế hoặc môi trường, hạn chế cạnh tranh từ các vùng biển, mặc dù cuối cùng chúng sẽ làm tăng giá mà người tiêu dùng phải trả - không thấy rõ như thuế nhập khẩu.

Rõ ràng, những quy định như vậy cũng có những lợi ích như các tiêu chuẩn về y tế, an toàn và môi trường đầy đủ. Tuy nhiên, ngay cả khi có những lý do chính đáng để quy định về bảo vệ người tiêu dùng, thì các rào cản quy định cũng hạn chế cạnh tranh và phạm vi cho việc gia nhập một công ty mới. Tài chính và được phẩm là những ví dụ điển hình (Hộp 7.1). Họ chắc chắn cần quy định, nhưng không kém phần chắc chắn rằng họ có thể triển khai sự phức tạp trong quy định để có lợi cho riêng mình, bằng cách sử dụng một đội quân nhỏ gồm các nhà vận động hành lang và luật sư để giải thích các quy định có lợi cho họ trong khi khiến những người mới đến khó tuân thủ.

### Hộp 7.1. Năm bắt quy định trong Ngân hàng Đan Mạch

Năm 2018, một người tố giác rằng Chi nhánh Estonia của Ngân hàng Đan Mạch đã liên quan đến hoạt động rửa tiền sau khi một khoản tiền 200 tỷ euro của Nga và các quỹ Nhà nước Xôviết cũ khác của Nga chảy qua văn phòng chi nhánh nhỏ bé này trong hơn 9 năm. Cơ quan Giám sát Tài chính Đan Mạch (Financial Supervisory Authority - FSA) đã bị cáo buộc rằng mặc dù nắm bắt các quy định nhưng phản ứng mờ đói với vụ bê bối. Mặc dù Chủ tịch và Giám đốc điều hành của Ngân hàng đã bị lật đổ và các cuộc điều tra tội phạm bắt đầu ở Hoa Kỳ, Estonia và Đan Mạch, nhưng khi đó người đứng đầu FSA cho biết những tin đồn về các khoản tiền phạt lớn đã bị phóng đại. Chủ tịch trước đây của FSA cũng từng là Giám đốc tài chính của Ngân hàng Đan Mạch. Kết quả là, Bộ trưởng Bộ Kinh doanh Đan Mạch thông báo rằng cơ quan quản lý đã được xem xét, phát biểu rằng, dù sao các quan chức của họ cần phải có kinh nghiệm nghiệp vụ ngân hàng, “Làm thế nào chúng tôi có thể đảm bảo rằng chúng tôi không có mối quan hệ quá chặt chẽ giữa khu vực tài chính và các cơ quan chức năng ?”.

Richard Milne (2019), “Denmark Shakes Up Watchdog after Danske Bank Scandal”, *Financial Times* (January 1), <https://www.ft.com/content/ee686644-0527-11e9-99df-6183d3002ee1>.

Mức độ vận động hành lang trực tiếp của các chính phủ bởi các cơ quan trong ngành và các công ty riêng lẻ là bằng chứng về tầm quan trọng của việc nắm bắt quy định: đặc lợi độc quyền kiểm được từ quyền lực thị trường phải vượt quá chi phí của nỗ lực vận động hành lang (Bảng 7.1). Thật không dễ dàng để tính toán tổng chi phí vì số đăng ký của những người vận động hành lang không nắm bắt được quy

mô đầy đủ của chi tiêu ở tất cả các cấp chính quyền từ địa phương đến Chính phủ Liên bang Hoa Kỳ hoặc Ủy ban châu Âu, cũng như tất cả các cơ quan quản lý, và về mọi thứ, từ chi tiêu quan hệ công chúng (PR) trên các phương tiện truyền thông và tài trợ cho nghiên cứu của các nhóm nghiên cứu cho đến việc chi tiêu đai doanh nghiệp hoặc đơn giản là mua bữa trưa hoặc cà phê. Dù con số chính xác là gì, thì cuối cùng nó cũng là hàng tỷ đôla Mỹ, euro hoặc bảng Anh, tất cả đều được trả bởi người tiêu dùng. Các ngành có một số ít các công ty lớn có xu hướng là những người chi tiêu nhiều nhất cho vận động hành lang, chẳng hạn như dầu khí, ngân hàng và công nghệ (Hình 7.2).

Mặc dù thường được hiểu theo nghĩa rộng, thuật ngữ *năm bắt định* đôi khi được sử dụng để chỉ một dạng cụ thể của hiện tượng, đó là sự gần gũi của các mối liên hệ giữa các cơ quan quản lý ngành hoặc lĩnh vực và các công ty mà họ điều chỉnh. Có một cánh cửa quay vòng không thể tránh khỏi, nơi những người làm việc trong các doanh nghiệp, hoặc trong các tổ chức tư vấn chuyên gia do họ thuê, sau đó sẽ nhận được công việc với tư cách là cơ quan quản lý, và ngược lại, nơi các nhà quản lý hoặc nhà hoạch định chính trị cũ chuyển sang khu vực tư nhân để làm việc trong các công ty mà họ được giao trách nhiệm điều tiết. Phong trào này không chỉ hữu ích mà còn có thể lành mạnh ở một điểm nào đó, ở chỗ mọi người có được kinh nghiệm quan trọng về cách mọi thứ hoạt động ở phía bên kia hàng rào. Nhưng đó chỉ là bản chất của con người mà các cá nhân liên quan phát triển các quan điểm chia sẻ, và thực sự rằng đôi khi động cơ của họ là lợi ích tài chính cá nhân. Vì lý do này, hầu hết các khu vực pháp lý đều có những hạn chế, chẳng hạn như thời gian

“nghỉ phép để chăm sóc vườn” ở Anh, khi một người nào đó rời khỏi công vụ phải ở nhà trước khi bắt đầu một công việc mới trong khu vực tư nhân. Đó cũng là lý do tại sao hiện tượng này là một yếu tố chính của các câu chuyện truyền thông - một hình thức quan trọng của trách nhiệm giải trình.

### Bảng 7.1. Vận động hành lang ở Hoa Kỳ

*Các lĩnh vực vận động hành lang được xếp hạng, năm 2018*

Y tế	\$421.531.641
Tài chính/Bảo hiểm/Bất động sản	\$400.553.808
Kinh doanh khác	\$382.753.390
Truyền thông/Điện tử	\$318.941.742
Năng lượng/Tài nguyên thiên nhiên	\$248.760.215
Giao thông vận tải	\$184.375.885
Khác	\$171.644.016
Ý tưởng/Một vấn đề	\$107.040.342
Kinh doanh nông nghiệp	\$101.155.289
Quốc phòng	\$94.121.731

*Những nơi chi tiêu nhiều nhất trong vận động hành lang, năm 2018*

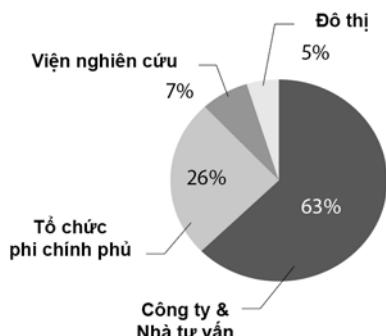
Phòng Thương mại Hoa Kỳ	\$69.125.000
Hiệp hội Môi giới Bất động sản Quốc gia	\$53.778.430
Cơ quan Nghiên cứu và Sản xuất Dược phẩm Mỹ	\$21.821.250
Trung tâm Chính sách Xã hội Mở	\$20.590.000
Hội nghị Bàn tròn Kinh doanh	\$17.430.000
Hiệp hội Bảo hiểm Blue Cross/Blue Shield	\$17.170.126
Hiệp hội Bệnh viện Hoa Kỳ	\$17.168.724
Alphabet Inc	\$16.760.000
Hiệp hội Y tế Mỹ	\$15.542.000
AT&T Inc	\$14.669.000

Nguồn: Trung tâm Đáp ứng Chính trị (Center for Responsive Politics), opensecrets.org/lobby/.

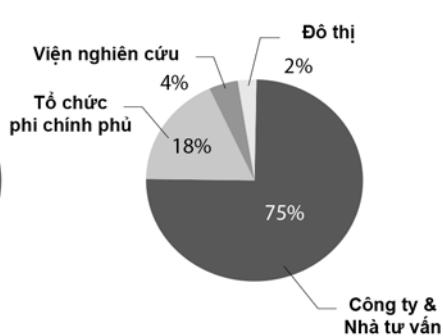
Có sự đánh đổi giữa quy định và cạnh tranh trong việc sử dụng các chính sách để đạt được hiệu quả kinh tế cao hơn. Các nhà quản lý hiếm khi nghĩ rằng cần ít quy định hơn, và các chính trị gia thích ứng phó với khủng hoảng bằng cách được cho là làm điều gì đó, không phá hoại điều gì đó và lại càng không phải là không làm gì cả. Do đó, có một xu hướng tăng lên tự nhiên về số lượng quy định. Ví dụ, khi cạnh tranh không thể hoạt động để chống lại sự bất cân xứng thông tin không thể tránh khỏi hoặc trong tình trạng độc quyền tự nhiên, thì cần phải có các quy định. Nhưng thường thì cạnh tranh mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn. Rất hiếm khi các cơ quan quản lý có nhiệm vụ cụ thể để ưu tiên cạnh tranh ở những nơi có thể.

(a)

Tỷ lệ những người vận động hành lang đã đăng ký phân theo loại hình



Tỷ lệ những cuộc họp vận động hành lang phân theo loại hình



(b)

Xếp hạng	Tên Doanh nghiệp	Ngân sách vận động hành lang (€)	Các cuộc gặp	Các nhà vận động hành lang (FTE)	Danh hiệu Nghị viện Châu Âu
1	Microsoft Corporation	4.500.000	17	7	4

Xếp hạng	Tên Doanh nghiệp	Ngân sách vận động hành lang (€)	Các cuộc gặp	Các nhà vận động hành lang (FTE)	Danh hiệu Nghị viện Châu Âu
2	Shell Companies	4.500.000	6	7	7
3	ExxonMobile Petroleum & Chemical	4.500.000	5	8	5
4	Deutsche Bank AG	3.962.000	13	8	3
5	Dow Europe GmbH	3.750.000	6	6	3
6	Google	3.500.000	29	9	8
7	General Electric (GE)	3.250.000	26	9	4
8	Siemens AG	3.230.169	4	14	10
9	Huawei Technologies	3.000.000	7	6	6
10	BP	2.500.000	13	3	4
11	Electricité de France (EDF)	2.500.000	12	14	7
12	Daimler	2.500.000	8	8	5
13	Total SA	2.500.000	1	7	5

**Hình 7.2. Vận động hành lang Ủy ban và Nghị viện châu Âu, 2017**

Nguồn: Cơ quan Đăng ký Minh bạch của Liên minh châu Âu (EU Transparency Register).

### Vấn đề về hành động tập thể

Trong một cuốn sách nổi tiếng, *Logic của hành động tập thể* (*The Logic of Collective Action*) (1965), Mancur Olson đã mở rộng ý tưởng về việc nắm bắt các quy định. Ông chỉ ra rằng

các nhóm nhỏ luôn cảm thấy dễ dàng hơn công chúng nói chung trong việc tổ chức và vận động hành lang để có được các chính sách hoặc quy định vì lợi ích của họ. *Vấn đề hành động tập thể* là dễ dàng ăn không trên những nỗ lực của những người khác. Nếu tôi được hưởng lợi từ một quy định mới được đề xuất về khả năng đầu cơ của các ngân hàng, thì lợi ích tiềm năng của tôi là 1/67 phần triệu tổng số xã hội của tôi, trong khi lợi ích của một ngân hàng từ việc không có quy định này sẽ lên tới hàng trăm triệu bảng Anh. Vì vậy, họ có mọi động cơ để vận động hành lang và tôi có mọi động cơ để trở nên thụ động. Các lợi ích đặc biệt thường giành chiến thắng trong tranh luận về chính sách hơn lợi ích chung.

Một khi được cảnh báo về nó, có thể dễ dàng nhận thấy tính logic của hành động tập thể trong mọi lĩnh vực. Chẳng hạn, nông nghiệp hiện là một phần nhỏ của hầu hết các nền kinh tế phát triển, nhưng trợ cấp nông nghiệp là rất đáng kể (Hộp 7.2). Người hưởng lợi lớn nhất có xu hướng là nông dân lớn nhất. Nông nghiệp cũng thường xuyên được hưởng lợi từ hạn ngạch sản xuất và hạn chế nhập khẩu ở nhiều nước. Chi phí này là chi phí người nộp thuế trực tiếp cho các khoản trợ cấp và giá thực phẩm cao hơn do người tiêu dùng trả so với giá khi không có hạn chế thương mại - chi phí trải dài trên hàng triệu người và do đó khó có thể quan sát được. Một ví dụ là Chính sách nông nghiệp chung của châu Âu, trị giá 58 tỷ euro vào năm 2018 (mặc dù tổng số đã giảm trong những năm gần đây) trong các khoản trợ cấp trực tiếp; giá thực phẩm ở EU cao hơn so với giá thực tế (tính theo số lượng còn tranh chấp, do rất khó để gỡ rối sự đóng góp của các ảnh hưởng khác nhau) do chính sách.

Trợ cấp tiền mặt cho nông trại của Hoa Kỳ lên tới 25 tỷ đôla Mỹ một năm, và Văn phòng Trách nhiệm Giải trình của Chính phủ ước tính rằng từ năm 2008 đến năm 2012, 10,6 triệu đôla Mỹ đã được trả cho nông dân không sản xuất được gì.

### **Hộp 7.2. Năm bắt các quy định và vận động hành lang trong ngành công nghiệp thực phẩm**

Các cuộc vận động hành lang của nông trại nổi tiếng là tốt trong việc đảm bảo các chính phủ trợ cấp rộng rãi cho nông nghiệp; trợ cấp bắt đầu vào thời điểm mà an ninh lương thực là một vấn đề thực sự sau Chiến tranh thế giới thứ hai tiếp tục tăng trong nhiều năm, trước khi thu hẹp từ năm 2000 trở đi khi các kế hoạch ở EU và Hoa Kỳ được cải tổ. Hậu quả của việc trợ cấp cho nông dân, như nhiều nhà kinh tế đã chỉ ra, là giá lương thực do người tiêu dùng phải trả cao hơn.

Ngay cả Hoa Kỳ, không phải là thủ phạm tồi tệ nhất, cũng có một số lượng dự trữ lớn đáng ngạc nhiên do hỗ trợ nông trại. Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ thông báo vào năm 2018 rằng kho dự trữ phomát (do sản xuất quá nhiều sữa với mức giá tối thiểu được đảm bảo) đã đạt 1,39 tỷ bảng Anh, theo một phân tích, sẽ làm ra một viên phomát Cheddar có kích thước bằng tòa nhà Quốc hội Hoa Kỳ\*. Mãi cho đến năm 2015, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ phán quyết rằng “dự trữ nho khô chiến lược”, một kho dự trữ nho khô quốc gia, là vi hiến, chính sách này nhằm giữ một mức sàn dưới giá trả cho nông dân trồng nho khô mới bị bãi bỏ. Mỗi năm từ năm 1949 đến năm 2015, Ủy ban Quản lý Nho khô đã ấn định số lượng nông dân phải tích trữ để ngăn giá xuống quá thấp.

Các quốc gia khác cũng đã có những kế hoạch tương tự. Canada có nguồn dự trữ sirô cây phong chiến lược để thúc đẩy giá,

mà tờ báo *Economist* so sánh với OPEC, tập đoàn dầu mỏ. Các nhà kho chứa sirô cây phong từng là đối tượng của một vụ trộm khét tiếng vào năm 2012, khi bọn trộm lấy đi một phần tư kho hàng (Vụ cướp được giới thiệu trong loạt phim *Dirty Money* của Netflix).

Những ngọn núi và hồ sản xuất khét tiếng một thời của châu Âu đã bị thu hẹp lại sau những cải cách liên tiếp của Chính sách nông nghiệp chung, nhưng có một thời gian - có lẽ là giả tưởng - ngọn núi bơ ở châu Âu được cho là nặng hơn dân số của Áo. Tính đến năm 2019, chỉ một số thực phẩm - thịt bò, sữa và đường - có giá tiêu dùng cao hơn nhiều so với giá thế giới\*\*.

\* <https://www.vox.com/science-and-health/2018/6/28/17515188/us-cheese-surplus-billion-pounds>.

\*\* [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200712\\_focus05.en.pdf?ecdd317clace2d0bb3c8e26925f8cb8c](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb200712_focus05.en.pdf?ecdd317clace2d0bb3c8e26925f8cb8c).

### Tại sao việc nắm bắt quy định lại phổ biến như vậy?

Do đó, các cơ quan vận động hành lang có tiếng nói tập trung, trong khi tiếng nói quan tâm của công chúng bị phân tán. Những mối quan tâm tập trung luôn đánh bại những mối quan tâm lan tỏa. Một phần lý do cho sự phổ biến của việc nắm bắt quy định là sự hình thành các liên minh bất chính - liên minh vận động hành lang hoặc chính trị giữa các nhóm có lợi ích dường như hoàn toàn trái ngược nhau nhưng trên thực tế hội tụ trong các đề xuất cụ thể (Hộp 7.3).

#### Hộp 7.3. Liên minh bất chính

Một ví dụ về liên minh bất chính là liên minh giữa những người vận động ôn hoà và những người buôn bán rượu bất hợp pháp để mang lại Lệnh cấm buôn bán rượu ở Hoa Kỳ (nó kéo dài từ

năm 1920 đến năm 1933). Các nhà vận động muốn ít người uống rượu hơn vì lý do đạo đức, trong khi những kẻ buôn lậu muốn lợi nhuận cao hơn mà họ có thể kiếm được trong một thị trường bất hợp pháp với nguồn cung hạn chế. Nếu mục đích của vận động hành lang ôn hòa là giảm bớt bạo lực - thứ mà họ đổ lỗi cho việc nghiện rượu - thì đã thất bại. Bằng chứng kinh tế lượng cho thấy việc cấm rượu và ma túy ở Hoa Kỳ, kể cả trong thời kỳ Lệnh cấm, đã gây ra sự gia tăng tổng thể về bạo lực\*.

Một ví dụ khác là sự ủng hộ của cả các nhóm môi trường và các nhà sản xuất than từ miền Đông Hoa Kỳ cho quyết định của Cơ quan Bảo vệ Môi trường yêu cầu trên tất cả các trạm phát điện mới phải có thiết bị làm sạch khí thải. Câu chuyện được ghi lại trong cuốn sách *Không khí sạch, than bẩn* (*Clean Air, Dirty Coal*) của tác giả Bruce Ackerman và William Hassler xuất bản năm 1981. Tại sao các nhà sản xuất than lại tham gia liên minh có vẻ xanh này? Câu trả lời là than được khai thác tự nhiên ở các bang phía Tây sạch hơn than ở Appalachian và Midwestern - nó thải ra ít SO<sub>2</sub> hơn, khi đốt cháy - và do đó có thể dẫn đến giá cao hơn; yêu cầu tất cả các nhà máy điện mới phải lắp đặt thiết bị công nghệ cao, bất kể họ mua loại than nào, đã loại bỏ lợi thế cạnh tranh cho than sạch hơn của miền Tây. Chỉ yêu cầu các nhà máy mới đầu tư vào máy lọc dẫn đến việc kéo dài tuổi thọ của các nhà máy cũ lỗi thời là tác nhân gây ô nhiễm lớn. Những nhà máy điện bẩn cũ này thực sự đã được bảo vệ khỏi sự cọ rửa bắt buộc bởi Đạo luật Không khí sạch năm 1970. Việc lắp đặt các thiết bị cọ rửa tiêu tốn hàng tỷ đôla Mỹ và phản tác dụng đối với không khí sạch. Sai lầm của Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) là điều chỉnh các phương tiện giảm lượng khí thải mang lại, hơn là kết quả. Nếu thay vào đó, quy định được áp dụng đối với mức khí thải bất kể nhiên liệu và công nghệ được sử dụng, thì nó có thể có hiệu quả trong việc giảm lượng khí thải SO<sub>2</sub>. Thậm chí tốt hơn việc bắt buộc phải thực hiện một số hoạt động

môi trường nhất định, xét về mặt hiệu quả kinh tế, là đảm bảo tất cả các nhà máy phát điện đều có trọng tâm là giảm thiểu lượng khí thải của chúng. Các chương trình dựa trên khuyến khích cũng khuyến khích đổi mới công nghệ. Cơ quan Bảo vệ Môi trường Hoa Kỳ đã giới thiệu các giấy phép có thể giao dịch giúp giảm thành công mức CFCs (khí thải gây hiệu ứng nhà kính - ND.) và chỉ có trong xăng; nhưng không phải trong trường hợp này\*\*.

Một liên minh bất chính tương tự giữa các nhà bảo vệ môi trường và ngành công nghiệp gỗ là Quy chế Gỗ châu Âu năm 2010, hạn chế nhập khẩu một số sản phẩm gỗ do khai thác bất hợp pháp ở các khu vực như lưu vực sông Amazon. Ngành công nghiệp hỗ trợ những người lo ngại về tác động môi trường và xã hội của việc khai thác gỗ nhằm giảm cạnh tranh từ hàng nhập khẩu\*\*\*.

\* Adam Smith và Bruce Yandle (2014), *Bootleggers & Baptists: How Economic Forces and Moral Persuasion Interact to Shape Regulatory Politics*, Cato Institute.

\*\* Jeffrey Miron (1999), "Violence and the US Prohibition of Drugs and Alcohol," NBER Working Paper No. 6950.

\*\*\* Metodi Sotirov, Maike Stelter, and Georg Winkel (2017), "The Emergence of the European Union Timber Regulation: How Baptists, Bootleggers, Devil Shifting and Moral Legitimacy Drive Change in the Environmental Governance of Global Timber Trade", *Forest Policy and Economics* 81: 69-81.

Có những lý do khác dẫn đến sự phổ biến của việc nấm bắt quy định, cũng như các liên minh bất chính:

- Những kẻ thua cuộc tiềm năng mẽ có thể cần được bồi thường nếu các quy định được nới lỏng hoặc loại bỏ.
- Các lĩnh vực mới, có thể chống lại các hành lang cũ (ví dụ, các công ty khởi nghiệp thuộc lĩnh vực công nghệ tài chính (fintech) so với các ngân hàng lớn đương nhiệm), cần thời gian để tổ chức hoạt động vận động hành lang của họ.

- Những người vận động hành lang có thể tạo ra công việc để duy trì công việc của họ, ngay cả khi những gì họ đang vận động hành lang không có lợi cho khách hàng của họ.
- Mọi người có niềm tin mạnh mẽ đến mức họ không muốn trở thành những người thực dụng giống như những nhà vận động ôn hòa hoặc những nhà bảo vệ môi trường trong các ví dụ ở Hộp 7.3.

Điều này làm tăng thêm xu hướng quy định chặt chẽ tăng lên theo thời gian. Đó là một trong những lý do tại sao các nhà kinh tế học ủng hộ việc sử dụng rộng rãi phân tích chi phí - lợi ích hơn trong việc quyết định có đưa ra một quy định hay không, như được thảo luận trong chương tiếp theo.

### **Các nhà hoạch định chính sách cũng là con người**

Cái nhìn sâu sắc của lý thuyết lựa chọn côngど là các quan chức và chính trị gia cũng đều là con người và đáp ứng với các động lực để hành động vì lợi ích của họ, cho dù đó là tài chính hay điều gì đó ít cụ thể hơn, chẳng hạn như quyền lực. Tuy nhiên, đặc biệt là trong quá trình thiết kế chính sách, các quan chức và chính trị gia đó quên rằng những người khác cũng là con người và đến lượt họ, họ lại phản ứng với những ưu đãi bị thay đổi bởi các chính sách mới. Điều đáng ngạc nhiên là hiếm khi thấy tính năng thay đổi hành vi dự đoán trong phân tích chính sách (Hộp 7.4). Trong thị trường thương mại, khách hàng có thể nhanh chóng rời đi và doanh nghiệp sau đó sẽ phải thay đổi giá hoặc cải thiện hàng hóa và dịch vụ của họ. Hoạch định chính sách là một quá trình

chậm hơn liên quan đến tham vấn, thuyết phục và thậm chí cả bầu cử. Tuy nhiên, mọi người thường hành động theo một lựa chọn ngay cả khi tuân theo các quy định của chính phủ, từ việc phớt lờ các quy tắc đến làm việc xung quanh chúng theo nhiều cách, thường là sáng tạo. Bất kỳ phân tích chính sách nào không tính đến phản ứng có thể xảy ra của những chính sách mà nó ảnh hưởng nhất định sẽ kém hiệu quả hơn và có thể sẽ phản tác dụng.

#### **Hộp 7.4. Thay đổi hành vi không lường trước**

Cái gọi là thuế tội lỗi đối với các chất độc hại, chẳng hạn như rượu hoặc thuốc lá, thường được biện minh như một phương tiện sử dụng các biện pháp khuyến khích tài chính để giảm tiêu dùng và đồng thời tăng thu thuế theo cách (ít nhất là đôi khi) ít được ưa chuộng về mặt chính trị hơn những thứ khác. Tuy nhiên, việc lựa chọn các chất để đánh thuế và mức thuế cần phải được thực hiện cẩn thận vì nó có thể phản tác dụng. Đường là chất bổ sung gần đây nhất cho danh sách các chất có hại, với mục đích giải quyết tình trạng béo phì đang gia tăng. Vương quốc Anh đã áp dụng thuế đối với đồ uống có đường. Một số thành phố và tiểu bang của Hoa Kỳ cũng đã làm như vậy. Tuy nhiên, một nghiên cứu gần đây về thuế đối với đồ uống có đường do thành phố Philadelphia đưa ra và thực hiện vào tháng 01 năm 2017 cho thấy nó không đạt được hiệu quả như mong muốn và cho ra một số kết quả không mong muốn\*. Mức thuế chỉ hơn 1 đôla Mỹ đối với một chai 2 lít có giá chỉ hơn 1,50 đôla Mỹ trước khi đánh thuế đã dẫn đến sự gia tăng lớn (30%-40%) trong giá soda và giảm 42% lượng mua. Tuy nhiên, việc mua hàng được thực hiện bên ngoài biên giới thành phố (nơi giá không tăng), do đó không có tác động tổng thể đến lượng calo và đường của người tiêu dùng. Nhưng những người có thu nhập thấp ít có xu

hướng ra ngoài thành phố để mua sắm và vì vậy họ chỉ đơn giản là trả giá cao hơn. Thành phố đã thu được nhiều tiền thuế hơn (79 triệu đôla Mỹ) nhưng ít hơn so với dự đoán (92 triệu đôla Mỹ), và tác động của nó đang giảm dần do những người có thu nhập thấp bị ảnh hưởng nặng nề hơn.

Hầu hết các chính phủ khi xem xét một loại thuế mới hoặc thay đổi thuế đều sử dụng các ước tính về độ co giãn của giá và thu nhập đối với sản phẩm bị đánh thuế và các sản phẩm thay thế, để cố gắng tính đến các lựa chọn khác nhau mà mọi người sẽ thực hiện sau khi chính sách được áp dụng. Tuy nhiên, có nhiều ví dụ về việc không bao gồm tất cả các cách mà mọi người có thể phản ứng với sự thay đổi chính sách. Và có thể quá khứ không phải là một hướng dẫn tốt cho tương lai nếu một sự can thiệp thúc đẩy đáng kể sự thay đổi hành vi.

\* Stephan Seiler, Anna Tuchman, and Song Yao (2019), "The Impact of Soda Taxes: Pass-Through, Tax Avoidance, and Nutritional Effects" (January 9), <https://ssrn.com/abstract=3302335> hoặc <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3302335>.

Có thể dễ dàng tìm thấy những ví dụ về những người làm việc xung quanh các quy định và thuế theo cách này (Hộp 7.5). Các ví dụ liên quan đến thuế đặc biệt phổ biến, đến mức nó có cụm từ - tránh đánh thuế (nghĩa là thay đổi hành vi một cách hợp pháp để giảm thiểu việc nộp thuế trái ngược với trốn thuế, không nộp thuế bất hợp pháp). Tóm lại, có rất nhiều chính sách được thiết kế để điều chỉnh hành vi của mọi người mà mọi người cố gắng đi qua khi chúng được thực hiện. Vì vậy, nhiều chính sách có thể không hiệu quả hoặc thậm chí phản tác dụng, nhưng tất cả đều gây ra chi phí. Một ước tính của Văn phòng Quản lý và Ngân sách Hoa Kỳ đưa ra chi phí hàng năm của các quy định được ban hành trong thập kỷ

trước là 40-46 tỷ đôla Mỹ vào năm 2006, mặc dù con số này bằng khoảng một nửa mức ước tính của tổng lợi ích.

### Hộp 7.5. Quy định phản tác dụng

Năm 1974 để đối phó với cú sốc dầu mỏ của OPEC, Chính phủ Hoa Kỳ đã đưa ra giới hạn tốc độ 55 dặm/giờ để giảm việc sử dụng xăng. Điều này có vẻ hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, so với giới hạn tốc độ 70 dặm/giờ trước đó, tốc độ này đã tăng thêm 16 phút cho chuyến đi dài 70 dặm. Mức lương trung bình vào năm 1974 là 4,30 đôla Mỹ/giờ, vì vậy thời gian di chuyển thêm 16 phút tốn 1,15 đôla Mỹ. Để tiết kiệm số xăng vượt 70 dặm, trung bình mỗi công nhân sẽ cần tiết kiệm 2,17 gallons (mỗi gallon có giá 53 xu). Điều này sẽ yêu cầu tốc độ chậm hơn để tăng gấp đôi hiệu suất nhiên liệu của một chiếc ôtô thông thường. Vì điều này đã không xảy ra, người lái xe có động cơ tài chính mạnh mẽ để tránh giới hạn tốc độ mới. Đến năm 1984, những người lái xe ở bang New York đã lái xe vượt quá tốc độ cho phép 83% thời gian. Số lượng dài CB được lắp trên xe đã tăng từ 800.000 chiếc vào năm 1973 lên 12,25 triệu chiếc vào năm 1977, do thói quen cảnh báo những người lái xe khác về bẫy tốc độ ngày càng tăng. Thay vào đó, cảnh sát đã mua radar để bắt những người lái xe quá tốc độ. Các tài xế đã đi ra ngoài và mua máy dò radar. Quốc hội đã phê chuẩn lại giới hạn tốc độ liên bang vào năm 1995.

Tại Vương quốc Anh, Đạo luật về Những con chó nguy hiểm năm 1991 đã được thông qua nhanh chóng để đối phó với một loạt vụ chó tấn công bất thường trong những tháng đầu năm. Đạo luật cấm nuôi và sở hữu bốn giống chó được đặt tên: Pit Bull Terrier, Japanese Tosa, Dogo Argentino và Fila Brasileiro, Đạo luật không có tác động rõ ràng đến số vụ chó tấn công, và một chuyến dạo bộ xung quanh bất kỳ công viên nào sẽ phát hiện ra những con chó

trong như thẻ chúng (và chủ nhân của chúng) có khả năng gây hấn. Những người chăn nuôi và chủ sở hữu chỉ đơn giản là chuyển sang các giống chó khác.

Vào tháng 01 năm 2018, một quy định của EU để cấm các nhà bán lẻ thêm phụ phí thẻ tín dụng đối với các giao dịch đã có hiệu lực. Trước đây, nhiều cửa hàng đã cộng thêm khoảng 3% vào giá để bù đắp khoản phí mà nhà cung cấp thẻ tín dụng (Visa hoặc Mastercard) tính. Trước sự ngạc nhiên của các chính phủ thực hiện lệnh cấm phụ phí, các nhà bán lẻ đã áp dụng các khoản phí hành chính tại chỗ, thường cao hơn nhiều so với mức phụ phí bất hợp pháp hiện nay. Tại sao điều này lại gây bất ngờ không rõ ràng vì các nhà bán lẻ vẫn phải đối mặt với chi phí xử lý mà họ cần thu hồi từ đâu đó, và trong trường hợp này là do các khoản phí không được kiểm soát. Một biện pháp bảo vệ người tiêu dùng được cho là đã khiến người tiêu dùng trở nên tồi tệ hơn.

Về nguyên tắc, khả năng xảy ra phản ứng hành vi rất dễ giải quyết. Các nhà phân tích chính sách nên hướng tới xác định các phản ứng có thể xảy ra và ước tính quy mô của chúng - nếu nhỏ thì không có gì phải lo lắng nhiều. Cách tiếp cận này thường được thực hiện khi ước tính ảnh hưởng có thể có của việc thay đổi thuế đối với doanh thu của chính phủ. Các hệ số co giãn thu thuế này ước tính tác động đến thu, có tính đến các điều chỉnh về cung và đặc biệt là cầu do thay đổi thuế suất. Thường thì các phép tính được thực hiện cho khoảng thời gian trước mắt, trong khi lý tưởng là chúng cần được tính theo thời gian; sự khác biệt giữa độ co giãn về thuế ngắn hạn và dài hạn có thể là đáng kể, mặc dù nó cũng khác nhau đáng kể giữa các quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn về vấn đề này cũng khác nhau giữa các quốc gia và cách tiếp cận

này hiếm khi được áp dụng cho các quy định về kết quả hành vi phi tiền tệ của họ.

Loại điều chỉnh hành vi này thể hiện rõ ràng trong các tình huống mà mọi người phải đối mặt với rủi ro. Nó được gọi là *bù đắp rủi ro* (*risk compensation*), hoặc hiệu ứng Peltzman. Lập luận của Peltzman là các quy định về an toàn ôtô, chẳng hạn như thắt dây an toàn bắt buộc và kính chắn gió chống vỡ, đã khiến mọi người thực hiện hành vi lái xe rủi ro hơn. Ông kết luận rằng những sơ suất đã không làm giảm thương tích vì mọi người lái xe không cẩn thận; mặc dù số người lái xe và người đi đường bị thương ít hơn, nhưng có nhiều người đi bộ bị thương hơn. Đây là một phiên bản của *rủi ro đạo đức*, khi mọi người làm những việc rủi ro hơn nếu họ được bảo hiểm; trong trường hợp này, mọi người hành động theo cách mạo hiểm hơn vì họ cảm thấy an toàn hơn. (Một phiên bản rộng hơn trong nghiên cứu tâm lý học được gọi là *rủi ro cân bằng nội sinh*). Sau đó, đã có một tài liệu thực nghiệm lớn với các kết quả khác nhau, nhưng một cuộc khảo sát gần đây kết luận rằng việc bù đắp rủi ro thực sự xảy ra, nhưng không thường xuyên. Và: “Đừng bao giờ cho rằng hành vi đó sẽ không thay đổi”.

Một kết luận rút ra từ điều này có thể là nếu mọi người cảm thấy kém an toàn hơn, họ có thể hành động theo cách ít rủi ro hơn. Điều này dẫn đến thiết kế một số chính sách, đặc biệt là trong quản lý giao thông. Các thành phố ở Hà Lan tiên phong, đưa ra ý tưởng được gọi là *không gian chia sẻ* - là loại bỏ các vạch kẻ đường và các biển báo và vạch ngăn cách người đi bộ, người đi xe đạp và người lái xe ôtô. Việc không biết mình phải lái xe ở đâu hoặc ai có quyền ưu tiên đi đường khiến người lái xe (và người đi bộ) phải thận trọng. Ý tưởng

này đã được chấp nhận ở những nơi khác, bao gồm cả trên một trong những con phố kinh doanh nhộn nhịp nhất của London trong khu bảo tàng (Hình 7.3). Tuy nhiên, có thể còn quá sớm để coi đây là một thành công về mặt chính sách, và trên thực tế, thử nghiệm ở London đã bị loại bỏ. Việc điều chỉnh hành vi cũng không phải lúc nào cũng diễn ra ngay lập tức. Ở Thụy Điển, sau một đêm thay đổi từ lái xe bên trái sang lái xe bên phải, số vụ tai nạn và tử vong đã giảm xuống, có liên quan đến việc tăng nguy cơ rõ ràng. Số lượng yêu cầu bảo hiểm xe máy đã giảm 40% - trở về mức bình thường trong sáu tuần kế tiếp. Mức độ tử vong giảm mạnh và mất hai năm để trở lại bình thường.



**Hình 7.3. Triển khai khái niệm không gian chia sẻ  
tại London's Exhibition Road**

Nguồn: Richard Keatinge, giấy phép CC BY-SA 4.0.

Tính không thể tránh khỏi của phản ứng hành vi đối với các chính sách, và hiện tượng bù đắp rủi ro, có nghĩa là luôn luôn đáng suy nghĩ về *lựa chọn số 0* - không làm gì để đáp

lại một vấn đề liên quan. Điều này đặc biệt đúng với các ý tưởng chính sách được nghĩ ra nhanh chóng mà không có sự tính toán kỹ lưỡng trước một sự vụ hoặc tai nạn. Không may, việc không làm gì hiếm khi phổ biến về mặt chính trị trong chính những trường hợp này, thậm chí không phổ biến với những cử tri mà hành vi của họ làm hạn chế hiệu quả chính sách.

## Công chức (thuộc) thẩm quyền

Hầu hết các công chức làm về chính sách là những nhà phân tích, không có kinh nghiệm chuyên môn về các lĩnh vực khác nhau mà họ đang phân tích. Họ thường là sinh viên tốt nghiệp ngành kinh tế hoặc có bằng cấp trong các ngành khoa học xã hội và nhân văn khác, hoặc có thể là bằng cấp về pháp lý hoặc kế toán. Rất hiếm khi có các kỹ sư xây dựng, giả sử, hoặc các nhà quản lý các dịch vụ nhà ở địa phương, hoặc các hiệu trưởng trường học chuyển sang các vai trò hành chính và chính sách.

Vấn đề kinh nghiệm thực tế - hay nói đúng hơn là thiếu nó - trong số các công chức là một vấn đề đặc biệt nghiêm trọng khi nói đến các dự án lớn, chẳng hạn như các khoản đầu tư kết cấu hạ tầng mới quan trọng. Chương tiếp theo thảo luận về mức độ không chắc chắn có liên quan ngay từ đầu trong việc đưa ra các quyết định đầu tư trị giá hàng tỷ đôla Mỹ hoặc euro này. Cho rằng một dự án đang được tiến hành, số tiền bị đe dọa nếu dự án bị trực trặc hoặc chỉ đơn giản là bị trễ rất lớn. Mặc dù vậy, có rất nhiều ví dụ về sự phụ thuộc quá mức vào các dự án hoàn thành muộn và không bao giờ đạt được lợi ích như dự đoán.

Ở một mức độ nào đó, thật không công bằng khi chỉ ra các thảm họa lớn trong khu vực công. Chúng cũng xảy ra trong khu vực tư nhân, nhưng hiếm khi có cùng sự giám sát. Cũng có một số trường hợp ngoại lệ. Ví dụ, ở Vương quốc Anh, các Chính phủ kế tiếp đã chi 12 tỷ bảng Anh cho một hệ thống máy tính trung tâm NHS vào thời điểm nó bị loại bỏ vào năm 2011; nhưng mặt khác, tuyến Jubilee Line của hệ thống tàu điện ngầm London (London Underground) đã mở cửa đúng giờ và tiết kiệm ngân sách vào năm 1979, và Nhà ga số 5 tại Sân bay Heathrow ít nhiều cũng như vậy, mặc dù có trực trặc, vào năm 2008. Thật không may, chi phí vượt mức cho các dự án khu vực công lớn thường nhiều hơn (Bảng 7.2).

Những hàm ý của những thất bại chuyển giao các dự án này là gì? Hãy xem Nhà hát Opera Sydney, một thảm họa lớn khét tiếng, ở gần đầu Bảng 7.2. Lần đầu tiên nó được dự kiến là 7 triệu đôla Australia và với công việc bắt đầu từ năm 1958, sẽ mở cửa vào năm 1963. Chi phí cuối cùng là 102 triệu đôla Australia, và nó đã không mở cửa cho đến năm 1973. Ngay cả khi đó nó cũng có những sai sót. Nhà hát Balé Australia, dấu ấn của nó là sự thu hẹp mà những tấm nệm lót ở các bức tường phía sau sân khấu để khi các vũ công thoát ra ngoài bằng một bước nhảy, họ có thể bật vào nệm và bắt kịp trước khi họ quay trở lại sân khấu. Ngoài ra còn có mái bị dột lớn và phải đóng cửa lâu để sửa sang lại. Tuy nhiên, tòa nhà là một biểu tượng của Australia, trên mọi bưu thiếp của Sydney. Chắc chắn không ai sẽ lập luận rằng nó không nên được xây dựng. Tương tự như vậy, các quốc gia nhất thiết phải có kết cấu hạ tầng - đập, cầu, đường sắt và sân bay - vì vậy thực tế phổ biến là bội chi nhưng không có nghĩa là kết cấu hạ tầng không bao giờ được xây dựng.

**Bảng 7.2. Chi phí vượt trội của siêu dự án**

<i>Tên dự án</i>	<i>Chi phí vượt trội (%)</i>
Kênh đào Suez, Ai Cập	1.900
Toà nhà Nghị viện Scotland, Scotland	1.600
Nhà hát Opera Sydney, Australia	1.400
Thế vận hội Olympics Mùa hè Montreal, Canada	1.300
Máy bay siêu thanh Concorde, Vương Quốc Anh và Pháp	1.100
Tuyến đường sắt Troy và Greenfield, Hoa Kỳ	900
Đầu đạn dẫn đường thông minh Excalibur, Hoa Kỳ và Thụy Điển	650
Cơ quan Đăng ký Vũ khí Canada, Canada	590
Thế vận hội Olympics Mùa đông hồ Placid, Hoa Kỳ	560
Hệ thống Giao dịch Medicare, Hoa Kỳ	560
Trụ sở Ngân hàng Na Uy, Na Uy	440
Đường hầm Căn cứ Furka, Thụy Sĩ	300
Cầu dây văng Verrazano Narrows, Hoa Kỳ	280
Dự án hạ tầng Big Dig Artery/Đường hầm ở Boston, Hoa Kỳ	220
Sân bay Quốc tế Denver, Hoa Kỳ	200
Kênh đào Panama, Panama	200
Tuyến đường sắt Minneapolis Hiawatha, Hoa Kỳ	190
Cầu Humber, Vương quốc Anh	180
Đường hầm Cảng Dublin, Ireland	160
Dự án mở rộng Montreal Metro Laval, Canada	160
Tuyến Metro Copenhagen, Đan Mạch	150
Tuyến đường sắt Boston - New York - Washington, Hoa Kỳ	130
Hầm đường sắt Great Belt, Đan Mạch	120
Hầm đường bộ Limehouse ở London, Vương quốc Anh	110
Cầu Brooklyn, Hoa Kỳ	100
Tuyến đường sắt cao tốc Shinkansen Joetsu, Nhật Bản	100

*Nguồn:* Bent Flyvbjerg, 2014.

### Hộp 7.6. Các loại phí người sử dụng

Phí hoặc lệ phí người sử dụng ngày càng được coi là một phương tiện không chỉ tạo ra động lực thích hợp cho các nhà thầu tư nhân tham gia vào các dự án kết cấu hạ tầng để đảm bảo họ cung cấp sản phẩm chất lượng cao đúng thời hạn và ngân sách mà còn mang lại nhiều nguồn vốn cần để đầu tư kết cấu hạ tầng mới khi ngân sách của chính phủ đang bị tiêu tốn. Ví dụ, tại Hoa Kỳ, đầu tư của Liên bang vào kết cấu hạ tầng giao thông trước đây được tài trợ từ nguồn thu thuế đối với khí đốt và dầu diesel nộp vào Quỹ Tín thác Đường cao tốc Liên bang. Tuy nhiên, Quỹ này thường xuyên bị thâm hụt và thâm hụt dự kiến sẽ tăng lên. Do đó, một số nhà phân tích chính sách ở Hoa Kỳ đã bắt đầu ủng hộ một hệ thống định giá đường rộng để người lái xe trả tiền trực tiếp tương ứng với việc sử dụng đường của họ. Kế hoạch định giá đường bộ đang trở nên phổ biến ở nhiều thành phố và các nước, chẳng hạn như London và Singapore, cũng như thu phí đường ôtô ở nhiều nơi. Lợi thế bổ sung là chúng được sử dụng để quản lý tắc nghẽn và giảm ô nhiễm. William Vickrey đề xuất chúng vào năm 1969 về cơ bản như một cách để giảm ùn tắc, giúp mọi người tiết kiệm thời gian thanh toán tiền\*. Ở Hoa Kỳ, Oregon đã thí điểm một chương trình thu phí sử dụng rộng từ năm 2006 và hiện đang tranh luận triển khai quy mô đầy đủ sau khi đánh giá kết quả một cách thuận lợi\*\*.

Ở các nước khác, các phí đường bộ đang dần trở lên phổ biến hơn, nhưng các loại phí người sử dụng cũng đang được ứng dụng vào các lĩnh vực khác của kết cấu hạ tầng. Ở London, nhà cung cấp nước Thames Water đang xây dựng một “siêu cống” mới, đường hầm Thames Tideway, mà người sử dụng nước sẽ trả phí qua hóa đơn của họ.

Phí sử dụng được coi là công bằng vì mọi người trả tiền cho những gì mà họ sử dụng và phí đưa ra là một dạng tín hiệu giá cả cần phải cải thiện hiệu quả phân bổ, ví dụ, trong việc xác định lựa

chọn của mọi người giữa việc đi xe buýt và lái xe ôtô của họ. Họ cũng đảm bảo có đủ kinh phí để duy trì kết cấu hạ tầng cũng như đầu tư ban đầu. Ý tưởng về phí người sử dụng là một phần mở rộng cách thức mà khách hàng thanh toán qua các hóa đơn mạng viễn thông và năng lượng.

\* William Vickrey (1969), "Congestion Theory and Transport Investment", *American Economic Review* 59, no. 2: 251-260, *Papers and Proceedings of the Eighty - First Annual Meeting of the American Economic Association* (May).

\*\* <http://www.oregonlegislature.gov/lpr/Publications/Background-Brief-Mileage-Based-Road-Funding-2018.pdf>

Do đó, bài học là việc đảm bảo các chính phủ có thẩm quyền lập dự toán chi phí thực tế, quản lý các dự án, xem xét kỹ lưỡng các hợp đồng một cách hợp lý và giám sát công việc xây dựng. Thường thì họ thiếu bí quyết nội bộ quản lý dự án cơ bản, giả sử mọi thứ có thể được giao cho khu vực tư nhân ở giai đoạn xây dựng hoặc khi kết cấu hạ tầng mới đi vào hoạt động. Nhưng các mối quan hệ hợp đồng như vậy có đầy ắp *thông tin bất cân xứng* - nhà thầu biết nhiều hơn khách hàng chính phủ - và bởi vậy đó là những vấn đề trung gian xuất hiện nhiều lần qua cuốn sách này. Những vấn đề này sẽ được đề cập lại ở phần sau của chương này, trong việc ký hợp đồng ngoài các dịch vụ công một cách tổng quát hơn.

Một cách để giúp khắc phục vấn đề này trong trường hợp kết cấu hạ tầng là bằng cách trả tiền tài trợ cho dự án thông qua phí hoặc lệ phí của người sử dụng (Hộp 7.6). Nếu cơ quan chính phủ chỉ thanh toán cho nhà thầu tư nhân từ những đồng đôla thuế - thậm chí thông qua đấu thầu cạnh tranh - nhà thầu có khả năng và động cơ để phóng đại chi phí thực hoặc cắt giảm chất lượng. Liên kết doanh thu để sử dụng

thông qua phí người sử dụng tạo ra động cơ để vận hành kết cấu hạ tầng tốt và cũng là để duy trì nó đúng cách, trong khi chương trình tài trợ công truyền thống ủng hộ các chương trình mới nổi bật và do đó có các hoạt động hình ảnh hơn là bảo trì nhảm chán. Phí người sử dụng cũng giúp đề phòng các dự án “voi trắng” vì nhà thầu sẽ có động cơ để đáp ứng nhu cầu có thể xảy ra. Adam Smith đã đưa ra quan điểm này về kết cấu hạ tầng: “Khi những con đường cái được tạo ra và được hỗ trợ nhờ hoạt động thương mại được thực hiện trên chính những con đường đó, chúng chỉ có thể được tạo ra ở những nơi mà thương mại cần chúng... Một con đường tráng lệ không thể được tạo ra chỉ vì nó tình cờ dẫn đến biệt thự nông thôn của người dân trong tỉnh” (*Của cải của các quốc gia*, Quyển 5, chương 1, iii). Thách thức rõ ràng là trong việc dự báo nhu cầu sử dụng với độ chính xác đầy đủ, và khi các dự báo chứng tỏ quá lạc quan, nhà thầu tư nhân có thể yêu cầu thương lượng lại các điều khoản: khu vực công không nhất thiết có thể chuyển tất cả rủi ro cho khu vực tư nhân, cũng như kèm theo phần thưởng. Cũng có thể là các nhà thầu đấu thầu các dự án có thể bỏ thầu quá mức để giành được hợp đồng, một phiên bản của *lời nguyền của kẻ thắng cuộc* (*winner's curse*) trong các cuộc đấu giá. Trong mọi trường hợp, nhu cầu cần có nhiều hơn nữa các công chức chính phủ có kỹ năng thực tế và bí quyết thương mại khi đàm phán hợp đồng và giám sát công việc của các nhà thầu tư nhân được thừa nhận rộng rãi.

## **Cải cách quản lý khu vực công**

Khi làm nổi bật những cách thức có tính hệ thống mà các chính sách của chính phủ có thể thất bại, các nhà lý thuyết về

sự lựa chọn công đã thúc đẩy thay đổi chính trị và chính sách đáng kể. Một hình thức được thực hiện là tư nhân hóa các công ty và doanh nghiệp nhà nước, được thảo luận trong Chương 2. Cùng với việc bán tài sản công cho khu vực tư nhân, đã có sự đổi mới chính sách đáng kể trong việc cung cấp các dịch vụ công, phần lớn trong số đó nằm trong phiếu đánh giá về *quản lý công mới*. Đây là nhãn hiệu của những năm 1980 được các nhà khoa học chính trị áp dụng cho một loạt các cải cách nhằm tính đến các công chức “hám lợi” (tức là tư lợi). Ý tưởng cơ bản là làm cho các nhà quản lý và hành chính khu vực công hoạt động giống như những người tương đương với khu vực tư nhân của họ bằng cách tạo ra các động lực thích hợp. Thách thức là làm thế nào để thiết kế những khuyến khích đó để đạt được trách nhiệm khi lợi nhuận cuối cùng, hoặc cạnh tranh trên thị trường, là không thể hoặc không phù hợp.

Kể từ những năm 1980 phương pháp này đã phát triển theo thời gian. Ban đầu nhấn mạnh vào việc thiết lập mục tiêu. Điều này gần đây đã phát triển thành việc cung cấp các dịch vụ công ra thị trường; và gần đây nhất là cung cấp đủ thông tin để cho phép người dùng lựa chọn và “chuẩn thị trường” (quasi market), tạo ra *tính cạnh tranh* ngay cả khi thị trường cạnh tranh tư nhân không thể thực hiện được vì tồn tại những thất bại của thị trường. Mỗi cách tiếp cận đều có những hạn chế của nó.

### *Mục tiêu*

Có thể thấy rõ ràng rằng việc đưa ra các mục tiêu cho các dịch vụ công và theo dõi xem chúng có đạt được hay không là một cách để các công chức phải tính đến. Thiết lập mục tiêu khá nhanh chóng bị phản tác dụng. Với nhận thức muộn

màng, rõ ràng là tại sao: nếu con người được khuyến khích để đạt được các mục tiêu cụ thể, họ sẽ bóp méo các hoạt động của mình để đảm bảo đạt được mục tiêu. Các nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung luôn gặp vấn đề này. Mục tiêu sản xuất đã được thiết lập về số lượng - con số, trọng lượng, chiều dài. Chẳng hạn, việc đặt ra các mục tiêu cho sản xuất radio về trọng lượng của sản phẩm sẽ dẫn đến việc sản xuất ra các radio có trọng lượng nặng; nếu lấy số lượng làm mục tiêu sẽ dẫn đến số lượng sản xuất lớn với chất lượng thấp. Các mục tiêu định lượng làm sai lệch kết quả nhiều như quy định về giá cả có thể làm. Theo một nghiên cứu về việc sử dụng các mục tiêu ở Vương quốc Anh - quốc gia sớm áp dụng và nhiệt tình áp dụng phương pháp tiếp cận sự lựa chọn công: "Vào những năm 2000, các Chính phủ ở Vương quốc Anh, đặc biệt là ở nước Anh, đã phát triển một hệ thống quản lý các dịch vụ công có sự kết hợp các mục tiêu với một yếu tố kinh hãi...".

Hiệu quả của các mục tiêu phụ thuộc vào một số giả định quan trọng, nhưng thường ngầm hiểu (minh họa trong Hộp 7.7):

- Các vấn đề đo lường không quan trọng - có thể đo lường một cái gì đó đủ chính xác để thể hiện tốt dịch vụ cung cấp. Trên thực tế, điều này thường không đúng. Vấn đề này hợp nhất bởi các bộ hoặc cơ quan thiết lập đa mục tiêu xung đột và mơ hồ.
- Việc phân phôi kết quả không thành vấn đề - các mục tiêu hiếm khi xác định phạm vi dung sai. Tuy nhiên, trong thực tế, tăng quá có thể tồi tệ hơn nhiều so với quá thấp (thời gian chờ đợi bảy giờ để gặp bác sĩ trong phòng cấp cứu tệ hơn nhiều so với chờ một giờ, mục tiêu khoảng bốn giờ) hoặc ngược lại. Tương tự, những lần bỏ lỡ lớn có thể tệ hơn rất nhiều so với những lần bỏ lỡ nhỏ.

- Mục tiêu đã chọn không dễ bị ảnh hưởng bởi các tác nhân tham gia trò chơi - nói cách khác, mọi người sẽ không thay đổi hành vi của họ nếu họ biết kết quả sẽ được sử dụng để kiểm soát hoặc thưởng và trừng phạt họ. Tuy nhiên, việc tham gia trò chơi thường xuyên diễn ra. Một thứ thường được tìm thấy thực tế đòi hỏi không bao giờ được bỏ lỡ mục tiêu, nhưng cũng không được phóng đại nó nếu mục tiêu của năm sau sẽ được thiết lập dựa trên kết quả của năm nay. Hầu hết các mục tiêu đều dễ bị ảnh hưởng bởi *Định luật Goodhart*: “Bất kỳ sự đều đặn thống kê nào được quan sát sẽ có xu hướng sụp đổ một khi áp lực được đặt lên nó nhằm mục đích kiểm soát”. Lý do chính xác là người dân, bao gồm cả các công chức làm việc trong khu vực công - thay đổi hành vi của họ khi các biện pháp khuyến khích thay đổi.

**Hộp 7.7. Các mục tiêu trong lĩnh vực y tế và giáo dục của Vương quốc Anh**

Về mặt nào đó, nhắm mục tiêu đã đạt được một số thành công đáng kể. Ví dụ, trong hệ thống chăm sóc sức khỏe của Vương quốc Anh, các quốc gia thành viên khác nhau của nước này điều hành các dịch vụ y tế của họ một cách riêng biệt. Chỉ có Anh đưa ra các mục tiêu chính thức, trong khi Scotland, Wales và Northern Ireland thì không. Trong thí nghiệm tự nhiên này, thời gian chờ đợi của bệnh nhân đã giảm đáng kể ở Anh vào đầu những năm 2000, nhưng không phải trong ba nước còn lại. Tuy nhiên, có những lo ngại rằng việc đạt được mục tiêu để kéo dài thời gian chờ đợi sẽ ảnh hưởng đến chất lượng chăm sóc sức khỏe\*.

Cũng có rất nhiều ví dụ về các kết quả dịch vụ dồn về mục tiêu. Một ví dụ là sự phân bố tần suất thời gian phản hồi của xe cấp cứu trong NHS của Vương quốc Anh, trước và sau khi đưa ra mục tiêu chờ tối đa là 8 phút. Một nghiên cứu đưa ra kết luận: “Đối với một dịch vụ xe cấp cứu, hơn 900 cuộc gọi được ghi nhận đã được đáp ứng trong 7 phút 59 giây, chỉ với một cuộc gấp nhỏ trong 8 phút.... Các đội cấp cứu đã được chia ra và được giao cho xe đạp hoặc ôtô nhỏ, cho phép chỉ cần một nhân viên y tế với chiếc xe đạp để đạt mục tiêu, ngay cả khi anh ta không thể đưa bạn đến bệnh viện”\*\*.

Các mục tiêu cho các dịch vụ công ở Vương quốc Anh giờ đây được thiết kế cẩn thận hơn so với những năm đầu thực hiện mục tiêu. Ngày càng nhấn mạnh tới việc cung cấp thông tin để cho phép mọi người chọn nhà cung cấp của họ. Ví dụ, các bảng xếp hạng trường học cung cấp thông tin cho các bậc cha mẹ sau này về thành tích của trường liên quan đến kết quả đạt được của học sinh trong các kỳ thi. Nhưng điều này phải được cải tiến liên tục khi các giáo viên và trường học tìm ra cách tạo ra xu hướng cải thiện kết quả. Tại các trường học của Anh, mục tiêu đầu tiên được đặt ra là tỷ lệ học sinh đạt được 5 GCSE với 3 điểm cao nhất, từ A đến C, trong các kỳ thi GCSE được thực hiện ở tuổi 16. Điều này khiến giáo viên tập trung vào học sinh ở ranh giới điểm D/C và việc lựa chọn các môn học dễ dàng hơn. Sau đó, các môn học bị hạn chế ở những môn học thuật nhiều hơn và đưa ra các điểm số “giá trị gia tăng” dựa trên sự tiến bộ của học sinh. Bảng xếp hạng có nhiều thông tin hơn nhưng theo dõi phức tạp hơn.

\*Health Foundation (2015), “Evidence Scan: The Impact of Performance Targets within the NHS and Internationally”, [https://www.health.org.uk/sites/default/files/TheImpactOfPerformanceTargetsWhithinTheNHSAndInternationally\\_0.pdf](https://www.health.org.uk/sites/default/files/TheImpactOfPerformanceTargetsWhithinTheNHSAndInternationally_0.pdf).

\*\* Tim Harford (2014), “Underperforming on Performance”, <https://www.ft.com/content/bf238740-07bd-1le4-8e62-00144feab7de>.

### *Hợp đồng với bên ngoài*

Do kết quả của những thách thức này, thay vì nhắm mục tiêu, các nhà cung cấp thuộc khu vực tư nhân ngày càng phải ký hợp đồng để cung cấp một số dịch vụ công nhất định, đôi khi cạnh tranh với các cơ quan thuộc khu vực công. Ví dụ, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh có các nhà tù được vận hành bởi tư nhân thông qua hợp đồng ký kết với Chính phủ, trong khi Thụy Điển, Phần Lan và Hà Lan có các trường tư thực được Nhà nước tài trợ. Nhiều dịch vụ của chính quyền địa phương, chẳng hạn như dịch vụ thu gom rác thải và dịch vụ giải trí, hoàn toàn được ký hợp đồng với các nhà cung cấp tư nhân.

Việc ký hợp đồng với bên ngoài vẫn còn gây tranh cãi về mặt chính trị ở Vương quốc Anh, nơi nó đang mở rộng nhanh chóng nhờ vào việc cắt giảm ngân sách của Chính quyền trung ương đối với Chính quyền địa phương, đặc biệt là ở Anh (Như đã lưu ý ở trên, các quốc gia phân cấp như Wales, Scotland và Northen Ireland đã chậm hơn Anh trong việc áp dụng bất kỳ cách tiếp cận nào trong số này, khiến Vương quốc Anh như một thí nghiệm tự nhiên tuyệt vời để đánh giá những thay đổi chính sách như vậy). Các Chính phủ bảo thủ gần đây đã cố gắng mở rộng tỷ trọng ngân sách NHS chi cho các nhà cung cấp dịch vụ y tế tư nhân, để tăng hiệu quả thông qua cạnh tranh và lựa chọn. NHS chi rất nhiều tiền cho các nhà cung cấp tư nhân - từ các công ty cung cấp văn phòng phẩm và nội thất văn phòng, các nhà cung cấp thuốc và thiết bị, và dịch vụ trả lương cho tới những người dọn dẹp, phòng thí nghiệm và các nhà cung cấp một số thủ tục y tế. Hầu hết những ví dụ này không có

gì đáng bàn cãi. Các ý kiến phản đối liên quan đến tầm nhìn tư nhân về điều trị y tế, do vị thế đặc biệt của NHS trong trái tim và khối óc của người Anh và do đó cả trong các cuộc tranh luận chính trị.

Tuy nhiên, hợp đồng dọn dẹp bệnh viện với bên ngoài - tiết kiệm được rất nhiều tiền, phần lớn do các nhà thầu tư nhân thắng thầu đã trả mức lương thấp hơn - có thể là một sai lầm. Số ca nhiễm khuẩn tại các bệnh viện ngày càng gia tăng; thực tế có thể giải thích một phần vấn đề này là nhân viên vệ sinh không còn được giám sát trực tiếp bởi các y tá cấp cao. Vì khó có thể biết được bề mặt có đủ sạch cho môi trường bệnh viện hay không và nhân viên y tế quan tâm đến kết quả sức khỏe không tham gia vào quá trình làm dọn dẹp. Điều này nhấn mạnh một điểm quan trọng về việc ký hợp đồng với bên ngoài (đối với tư nhân cũng như đối với hợp đồng của khu vực công). Đây là một tình huống trong đó có một hợp đồng thầu *chính* với một *bên đại diện* và sự bất cân xứng đáng kể về thông tin. Có khó khăn không thể vượt qua dành cho ông chủ cơ quan thuộc khu vực công trong việc giám sát hành động của bên đại diện và những kết quả sao cho kịp thời. Mặt khác, có nhiều thủ thuật y tế thông thường, chẳng hạn như phương pháp điều trị phẫu thuật giãn tĩnh mạch hoặc xét nghiệm không bị ảnh hưởng bởi xác suất thông tin bất cân xứng, có thể được giao cho một nhà cung cấp tư nhân có khả năng cam kết đảm bảo rằng chất lượng của dịch vụ và kết quả được giám sát và thực thi.

Việc ký hợp đồng với một công ty tư nhân để điều hành một nhà tù dễ gặp phải nguy hiểm bởi cùng một loại vấn đề.

Các nhà tù tư nhân được cho là phổ biến nhất ở Hoa Kỳ, nơi mà chất lượng hoạt động đường như không được như mong muốn. Nghiên cứu học thuật cho thấy những người từng bị giam giữ trong các nhà tù tư nhân có nhiều khả năng tái phạm hơn. Các tù nhân được gửi đến các nhà tù tư nhân chứ không phải nhà tù công cộng sẽ bị giam giữ lâu hơn ngay cả với các mức án tương tự, và có nhiều khả năng bị bạo lực trong nhà tù. Động cơ lợi nhuận khiến các nhà cung cấp tư nhân mong muốn có nhiều người bị giam giữ lâu hơn (một số hợp đồng thậm chí quy định số lượng tù nhân tối thiểu), và cắt giảm chi phí bằng cách sử dụng ít nhân viên hơn, cung cấp ít chương trình cải tạo hơn cho các tù nhân,... Hoa Kỳ sẽ bắt đầu loại bỏ dần các nhà tù tư nhân.

Có một vấn đề cố hữu là do cơ quan nhà nước các ông chủ-không thể giám sát chất lượng dịch vụ do công ty quản lý trại giam cung cấp bên đại diện (Hộp 7.8). Hợp đồng giữa Nhà nước và nhà cung cấp tư nhân không hoàn chỉnh, vì rất khó để quy định chi tiết pháp lý các hành động mà nhà cung cấp tư nhân cần thực hiện để đạt được kết quả mong muốn (chương trình cải tạo tốt, tỷ lệ tái phạm thấp,...). Và có một sự bất cân xứng về thông tin là không thể tránh khỏi, vì không có chế độ kiểm tra nào có thể biết được chất lượng dịch vụ được cung cấp có tốt hay không, khi các công ty tư nhân có những động cơ rất mạnh để cắt giảm chi phí và tăng lợi nhuận. Cũng giống như một sàn bệnh viện trông sạch sẽ nhưng thực sự lại chứa đầy vi khuẩn, nhà tù có thể không giúp các tù nhân cải tạo và hỗ trợ phục hồi nhân phẩm cho họ.

### **Hộp 7.8. Các vấn đề phát sinh giữa cơ quan thuộc khu vực công và bên đại diện**

Các vấn đề phát sinh giữa cơ quan thuộc khu vực công và bên đại diện đều là những vấn đề phổ biến trong nền kinh tế - xét cho cùng, tăng trưởng kinh tế là một vấn đề của sự trao đổi, theo đó người khác thực hiện một dịch vụ hoặc sản xuất hàng hóa mà bạn cần. Có một tài liệu học thuật lớn về chủ đề này\*. Ví dụ đặt ra là việc quản lý một công ty với tư cách là người đại diện cho chủ sở hữu (cổ đông, các cơ quan thuộc khu vực công). Người nộp thuế là các cơ quan thuộc khu vực công với các công chức nhà nước đóng vai trò là những người đại diện, và đến lượt họ, các cơ quan thuộc khu vực công là ông chủ khi họ ký hợp đồng dịch vụ thuê ngoài với các nhà cung cấp khác. Một số vấn đề nghiêm trọng nhất nảy sinh trong những lĩnh vực khó giám sát nhất về chất lượng dịch vụ được cung cấp, chẳng hạn như hợp đồng về quốc phòng và hệ thống phần mềm. Chất lượng không thể biết trước được cho đến khi chúng thực sự được trải nghiệm. Vì lý do này, Ủy ban Packard ở Hoa Kỳ khuyến nghị quân đội nên luôn ký hợp đồng với hai nhà sản xuất thiết bị, nhưng chi phí của việc này có thể cao và nó có thể gây ảnh hưởng xấu đến các động lực của các nhà sản xuất nếu nó ảnh hưởng đến kỳ vọng về công việc trong tương lai từ Chính phủ.

\* David E. M. Sappington (1991), “Incentives in Principal-Agent Relationships”, *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 2: 45-66.

Có một số lý do khiến việc ký hợp đồng với bên ngoài không mang lại kết quả đầy đủ, ngoài các vấn đề giữa cơ quan thuộc khu vực công và bên đại diện và thông tin bất cân xứng. Một là các hợp đồng đó là không đầy đủ, nghĩa là không thể ghi đầy đủ chi tiết tất cả các trường hợp phòng

có thể xảy ra, đặc biệt là trong các dịch vụ công phức tạp với nhiều bên liên quan. Ngoài ra, một yếu tố trong thế giới thực là các công chức nhà nước chịu trách nhiệm về mua sắm thường có ít kinh nghiệm kinh doanh liên quan, thường là cấp dưới với ít quyền tự chủ trong việc sử dụng đánh giá của họ và thường bị buộc phải đưa ra mức chi phí thâu thấp nhất. Hợp đồng thuê ngoài có thể mang lại kết quả cải thiện dịch vụ công, nhưng có nhiều khả năng thành công nhất khi có thể có các hợp đồng hợp lý và ở đó kết quả được theo dõi một cách thẳng thắn và kịp thời.

### *Khả năng cạnh tranh*

Tiến triển mới nhất trong cải cách dịch vụ công là cho phép người dùng lựa chọn, nâng cao hiệu quả, bằng cách cố gắng đưa ra một hình thức cạnh tranh. Trong bối cảnh dịch vụ công này, thuật ngữ được sử dụng không phải là tính cạnh tranh mà là *khả năng cạnh tranh* (*Contestability*).

Hy vọng rằng công dân nên được cung cấp thông tin đầy đủ và được trao quyền, có thể mua sắm các dịch vụ công cũng như các hàng hoá và dịch vụ tư nhân. Các dịch vụ công nên có sự cạnh tranh; và mặc dù không tạo ra lợi nhuận, ngân sách của chúng nên gắn liền với sự lựa chọn của người dân, trong các chuẩn thị trường (quasi-markets)

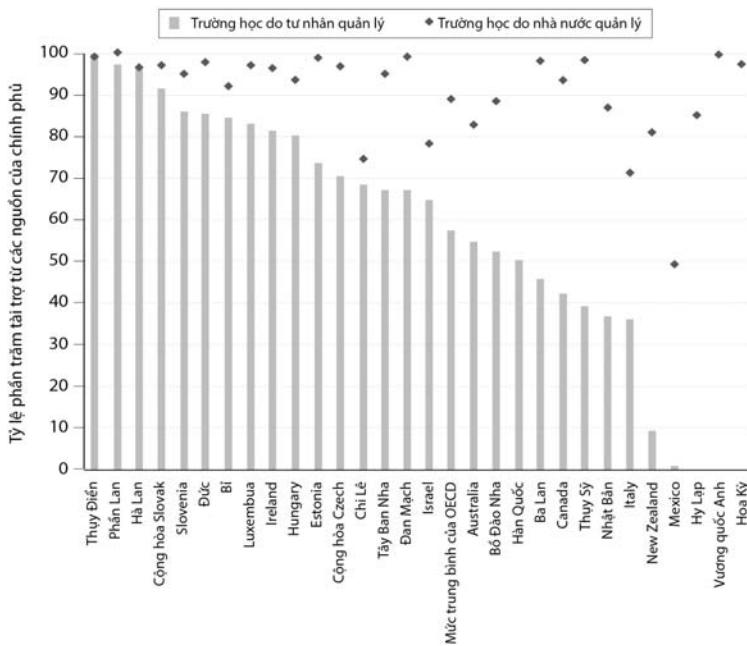
Điều này diễn ra dưới hình thức đổi mới việc thiết lập mục tiêu sớm thành các mục tiêu chi tiết và phức tạp hơn kèm với đó là các bảng xếp hạng, phân thứ bậc. Trong ví dụ được đưa ra Hộp 7.7, điều này liên quan đến việc xuất bản thông tin “có giá trị bổ sung” của các trường học về mức độ tiến bộ của học sinh của họ, về lý thuyết, do đó điều chỉnh cho thực tế rằng học sinh ở các trường khác nhau xuất phát

từ các nền tảng tương phản và mức độ lợi thế về xã hội và kinh tế. Các bậc cha mẹ có thể xem xét thông tin chi tiết về cách học sinh tại nhiều trường khác nhau thực hiện theo một loạt các biện pháp, mặc dù cách giải thích chi tiết có thể phức tạp, có lẽ chỉ những phụ huynh có động cơ cao mới làm được vậy. Tương tự như vậy, các bệnh viện có thể được yêu cầu công bố thông tin như tỷ lệ thành công của các thủ thuật khác nhau, thậm chí tới mức độ của từng bác sĩ phẫu thuật, mặc dù các nhà chỉ trích cho rằng bác sĩ phẫu thuật có thể không sẵn sàng tiếp nhận những ca khó hoặc rủi ro vì sợ điều đó sẽ cản trở các bệnh nhân khác trong tương lai.

Có nhiều mô hình khác nhau để thực hiện khả năng cạnh tranh, từ việc cho phép một số lựa chọn về việc nên chọn nhà cung cấp dịch vụ công nào, đến việc cung cấp các khoản tín dụng thuế cho chi tiêu tư nhân đối với lĩnh vực dịch vụ được tài trợ bằng thuế, chẳng hạn như giáo dục hoặc y tế, đến việc cố gắng tái tạo thị trường bằng cách cho người sử dụng phiếu thưởng dịch vụ mà họ có thể chi tiêu khi họ chọn với bất kỳ nhà cung cấp nào. Phiếu quà tặng có thể phổ biến hoặc chỉ dành cho trẻ em từ các gia đình có hoàn cảnh khó khăn (như ở nhiều bang của Hoa Kỳ).

Ý tưởng về việc cố gắng nhân rộng trong các dịch vụ công về tác động của sự lựa chọn của người tiêu dùng trên các thị trường tư nhân, nhằm cải thiện năng lực, giống như tất cả các loại hình cải cách khác, đang gây tranh cãi. Những người ủng hộ lập luận rằng các trường tư thực chọn những học sinh có khả năng và khả giả nhất, và các chương trình này lấy tài trợ từ khu vực công, vốn dành cho những học sinh thiệt thòi nhất. Phiếu học tập lần đầu tiên được đề xuất bởi nhà ủng hộ thị trường tự do nổi tiếng Milton

Friedman vào năm 1955, người đã thành lập ra cái mà cuối cùng trở thành EdChoice, chuyên vận động để mở rộng các chương trình lựa chọn trường học, chẳng hạn như chương trình phiếu thưởng; 15 tiểu bang của Hoa Kỳ hiện cung cấp chương trình phiếu thưởng. Ý tưởng vẫn gắn liền với các quan điểm chính trị bảo thủ.



**Hình 7.4. Các nguồn tài trợ cho trường học, các quốc gia OECD, 2009. Các quốc gia được xếp hạng theo thứ tự giảm dần về tỷ lệ phần trăm tài trợ cho trường tư thục từ các nguồn của chính phủ**

*Nguồn:* OECD, “Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to Their Socio-economic Profile,” 2012.

Giáo dục đưa ra một minh họa về nhiều mô hình cung cấp dịch vụ công ở các quốc gia khác nhau. Trên khắp các quốc gia thành viên giàu có của OECD, trung bình có 84%

học sinh học tại các trường công lập do Nhà nước quản lý, 12% học tại các trường do tư nhân điều hành nhưng được Chính phủ tài trợ, và 4% học tại các trường tư thục được tài trợ và điều hành độc lập. Tuy nhiên, có sự khác biệt lớn giữa các quốc gia (Hình 7.4).

OECD, xem xét trên tất cả các nước thành viên, kết luận rằng việc lựa chọn trường học đang trở nên phổ biến hơn, mặc dù với nhiều cách tiếp cận khác nhau và cũng đưa ra kết quả về cả kết quả học tập trung bình và sự bất bình đẳng về kết quả. Thiết kế các kế hoạch và quản trị - Số tiền tài trợ của họ đến từ Chính phủ là bao nhiêu, các nhà cung cấp tư nhân phải cung cấp những gì, và họ phải chịu trách nhiệm như thế nào nếu nhận được nguồn tài trợ công - là những vấn đề then chốt. Đặc biệt, kết quả của học sinh ít bất bình đẳng hơn khi tỷ lệ tài trợ của Chính phủ dành cho các trường tư thục cao hơn và các nhà cung cấp tư nhân phải chịu trách nhiệm tương ứng. Nghiên cứu kết luận: Chỉ riêng thị trường không mang lại kết quả tốt cho tất cả học sinh; nó phải được quản lý một cách thích hợp. Nếu đúng như vậy, sự lựa chọn, và do đó cạnh tranh giữa các trường, có thể có hiệu quả.

### *Cải cách đã hoạt động tốt như thế nào?*

Cuộc tranh luận về cách tổ chức các dịch vụ công, khởi động ban đầu bởi cuộc cách mạng lựa chọn công, vẫn chưa kết thúc. Thông tin bất cân xứng và các vấn đề về động cơ trong mối quan hệ giữa các cơ quan thuộc khu vực công và bên đại diện được mô tả ở trên không phải là nhỏ.

Một trong những điểm chính mà các nhà lý thuyết lựa chọn công khai đưa ra là động cơ cá nhân của nhân viên Chính phủ, quan chức hoặc chính trị gia phải được tính đến, cũng giống

nhu động cơ lợi nhuận trong trường hợp của khu vực tư nhân. Điều này chắc chắn là hợp lệ. Ngay cả ở các quốc gia như hầu hết các nước OECD, nơi tương đối hiếm khi xảy ra tham nhũng, việc nắm bắt các quy định cũng được quan sát dễ dàng.

Tuy nhiên, sự phát triển từ các dịch vụ công do nhà sản xuất điều hành trong những năm 1970 đến việc thiết lập mục tiêu và khả năng cạnh tranh đã và vẫn còn gây tranh cãi. Điều đáng sợ là nếu bạn cho rằng mọi người là những người không thành thật, bạn sẽ khiến họ không thành thật. Liệu giả định về động cơ tư lợi của các nhân viên trong khu vực công có làm mất đi những gì được gọi là *động lực nội tại* (*Intrinsic motivation*) hoặc ý thức phục vụ công không? Liệu hai loại động lực có thể cùng tồn tại? Tinh thần công quyền rõ ràng tồn tại, nhưng sẽ thật ngây thơ nếu nghĩ rằng mọi nhân viên trong khu vực công đều có một xu hướng phục vụ nội tại. Tuy nhiên, cách tiếp cận sự lựa chọn công không có chỗ cho sự tồn tại của dịch vụ công hoặc các động lực nội tại. Nhiều người làm việc trong khu vực công có thể thích ý tưởng về an ninh công việc và lương hưu xứng đáng, nhưng họ cũng có động cơ để giúp đỡ người khác. Đôi khi có ý kiến cho rằng quá trình cải cách từ các mục tiêu đến các chuẩn thị trường như trên thực tế đã tạo ra động lực nội tại, và nói lên vai trò chi phối của động cơ tư nhân mà nó tự cho rằng đơn thuần chỉ là mô tả. Nếu tình trạng nghề nghiệp của bạn và sự nghiệp phụ thuộc vào các mục tiêu và bảng xếp hạng, lập luận tiếp là, tại sao lại phải nỗ lực để thực sự cải thiện kết quả nếu chúng không được đo lường tốt?

Vương quốc Anh là một trong những quốc gia đi đầu trong nhiều cải cách dịch vụ công khác nhau được mô tả trong chương này, cũng giống như tư nhân hóa. Và như đã

nói trước đó, thử nghiệm tự nhiên về sự phân chia ở Vương quốc Anh tới các quốc gia thành phần riêng biệt - Anh, Wales, Scotland và Northen Ireland - đã là một thử nghiệm tốt về các mô hình cung cấp dịch vụ công khác nhau trong những bối cảnh tương tự. Nước Anh đã thực hiện nhiều loại cải cách này hơn các quốc gia khác. Các nhà kinh tế học ở Anh đã thực hiện một số lượng lớn các nghiên cứu thực nghiệm để đánh giá kết quả. Câu trả lời, không phải là đặc biệt, mà là xáo trộn. Nhưng xét trên khía cạnh cân bằng, việc áp dụng cách tiếp cận của nước Anh bằng các mục tiêu và bảng biểu, sự lựa chọn và khả năng cạnh tranh, đã mang lại kết quả tốt hơn - ít nhất là về những gì có thể đo lường được. Các trường học ở nước Anh hoạt động tốt hơn các trường của xứ Wales trong bảng xếp hạng kết quả PISA danh giá của OECD. Các bệnh viện ở Anh hoạt động tốt hơn các bệnh viện ở những nơi khác ở Vương quốc Anh miễn là họ cạnh tranh được về lượng bệnh nhân đến khám và không chỉ cắt giảm chi phí. Tuy nhiên, các bảng chứng vẫn còn lẩn lộn vì các chi tiết mang tính tổ chức tạo ra sự khác biệt lớn. Cuộc tranh luận chắc chắn là một cuộc tranh luận chính trị. Do đó, chương tiếp theo đặt ra một câu hỏi quan trọng cho các nhà hoạch định chính sách kinh tế: Liệu các quyết định về chính sách có bao giờ là kỹ trị không, hay chúng sẽ luôn luôn là một câu hỏi về sự lựa chọn chính trị? Vai trò của bảng chứng và chuyên môn kinh tế là gì?

## Một quan điểm thay thế

Trong một thế giới lý tưởng, các lựa chọn chính sách sẽ khách quan và công bằng. Nhà hoạch định chính sách, có

tính đến các ưu tiên dân chủ và các quyền của thiểu số, có thể đánh giá các bằng chứng liên quan và lựa chọn phương thức hành động nhằm tối đa hóa phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, như chương này đã nhấn mạnh, đây là một nhiệm vụ khó khăn hơn nhiều so với viễn cảnh “thị trường thất bại” của các chương trước đã đưa ra. Có lẽ vấn đề cơ bản là các câu hỏi về quan điểm đúng đắn để đánh giá các lựa chọn chính sách. Phúc lợi xã hội bao gồm những ai? Ai là người tính toán phúc lợi xã hội? Họ biết gì và họ được ưu đãi gì? Người khác sẽ phản ứng thế nào với quyết định của họ?

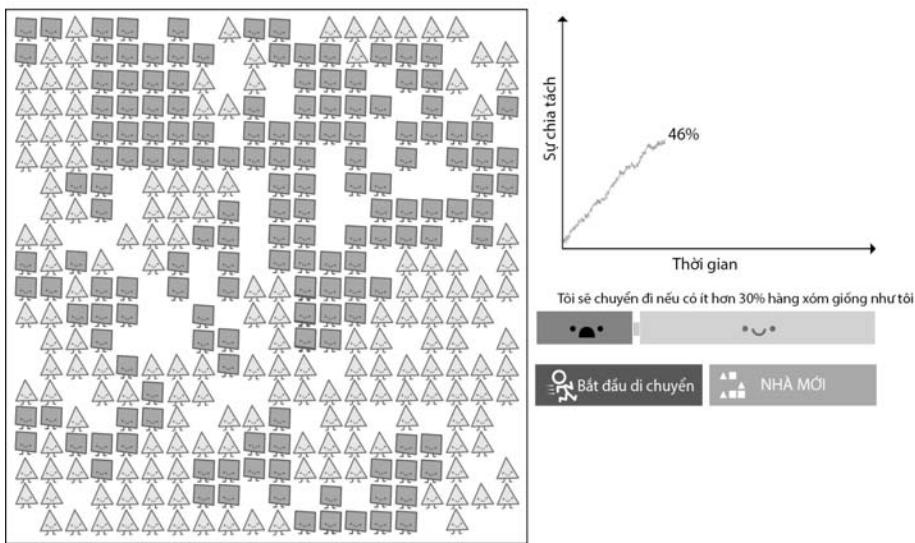
Có thể, quan điểm từ trên xuống đối với câu hỏi phúc lợi xã hội vốn đã thiếu sót. Đối với các thị trường và các chính phủ thất bại vì những lý do tương tự. Ngoại tác có nghĩa là giá cả đưa ra một tín hiệu sai lệch về lợi ích xã hội và chi phí. Thị trường không nội tại hóa chúng về giá cả. Nhưng các chính phủ cũng không có thông tin cần thiết để tính toán chúng. Thông tin bất cân xứng có nghĩa là bảo hiểm tư nhân là có vấn đề. Nhưng bảo hiểm của chính phủ không loại bỏ được các vấn đề về rủi ro đạo đức và lựa chọn bất lợi. Có lẽ nó chỉ có nghĩa là mọi người trực lợi bảo hiểm hơn là nói dối các công ty bảo hiểm.

Chương 4 đã thảo luận về các thể chế khác, không phải thị trường hay nhà nước, như ví dụ về các cách tiếp cận khác nhau mà xã hội đã thực hiện để đưa ra các lựa chọn vì lợi ích chung. Các cộng đồng đã tự tổ chức các thể chế này, theo cách thức từ dưới lên.

Friedrich Hayek coi thị trường là một hình thức tự tổ chức xã hội. Thị trường là các thiết chế xã hội, cũng giống như các thỏa thuận đánh bắt tôm hùm ở Maine đã nêu trong Chương 4. Sự khác biệt nằm ở việc phân công quyền

tài sản và quá trình truyền đạt thông tin và giám sát hành vi của người dân. Trên thực tế, các thể chế kinh tế thật muôn màu, muôn vẻ, không chỉ thị trường và nhà nước. Không có ai thiết kế xã hội. Cũng không có một nhà hoạch định xã hội tử tế nào tìm ra cách để đạt được phân bổ và hiệu quả sản xuất tối đa.

Quan điểm từ dưới lên đang có cơ sở trong kinh tế học, dưới dạng các mô hình máy tính dựa trên tác nhân, mô hình này bắt chước các hoạt động kinh tế thực bao gồm hàng triệu cá nhân đưa ra các quyết định khác nhau. Sức mạnh tính toán hiện đại làm cho việc áp dụng cách tiếp cận này cho các câu hỏi về chính sách kinh tế trở nên khả thi. Tuy nhiên, ở quy mô nhỏ hơn, cách tiếp cận này bắt đầu từ ít nhất là năm 1971, và lời giải thích mạnh mẽ của Thomas Schelling về lý do tại sao các khu dân cư dường như dễ dàng sắp xếp thành các khu vực tách biệt về sắc tộc. Ông đã giả định đơn giản rằng mọi người đều có một sở thích khiêm tốn là có những người tương tự ở gần. Giả sử rằng một trong ba người hàng xóm là từ cùng một nhóm. Bắt đầu từ phân phôi ngẫu nhiên, từng bước các cá nhân di chuyển, và trong một số bước ngắn, hàng xóm gần như được tách biệt hoàn toàn (Hình 7.5). Đây là một mô hình mạnh mẽ, mặc dù thực tế tất nhiên phức tạp hơn. Các phiên bản trực tuyến cho phép bạn thay đổi các thông số để xem khi nào có thể xuất hiện bất kỳ sự kiện nào khác. Một cách nghiêm túc, mọi người chỉ cần có những sở thích rất nhẹ nhàng là được ở gần các thành viên trong nhóm của họ, và một khi một khu vực đã tách biệt thì không thể chọn lọc được nữa. Đáng khích lệ hơn, nếu mọi người cũng có sở thích nhẹ nhàng về sự khác biệt cũng như sự tương đồng nào đó, thì sự tách biệt sẽ không xảy ra.



**Hình 7.5. Câu chuyện ngữ ngôn về các đa giác:  
Một ví dụ trực tuyến về mô hình của Schelling**

Nguồn: [www.ncase.me/polygons](http://www.ncase.me/polygons).

Cái nhìn sâu sắc của Schelling là các quy tắc hành vi đơn giản có thể dẫn đến kết quả nổi bật, dựa trên bối cảnh cho các quyết định của mọi người. Vì vậy, suy nghĩ về việc thiết kế bối cảnh có thể giúp đạt được kết quả mong muốn. Ông đã đưa ra ví dụ về đèn giao thông. Hầu hết mọi người đều tuân theo quy tắc “đèn đỏ = dừng lại” vì làm như vậy là vì lợi ích của họ; nếu không tuân theo, họ có nguy cơ tử vong hoặc bị thương. Càng có nhiều chính sách có thể được ký kết để tự kiểm soát thì càng tốt. Cần lưu ý rằng thiết kế của quy tắc không phải là tất cả những gì quan trọng. Ấn Độ và Vương quốc Anh có rất nhiều quy tắc trên đường phố tương tự nhau, bao gồm cả đèn giao thông, nhưng một ngã ba đường ở một thành phố của Ấn Độ là nơi tập trung lái xe hỗn loạn với rất ít người tôn trọng

đèn đỏ. Điều này minh họa tầm quan trọng của các chuẩn mực xã hội và các vấn đề khác được thảo luận trong Chương 4.

Một cách tiếp cận thay thế đối với chính sách công là suy nghĩ về quyền của chính phủ trong việc điều phối các quyết định cá nhân bằng cách định hình bối cảnh mà mọi người đang đưa ra lựa chọn của họ, chứ không phải là chính phủ với tư cách là một kỹ sư xã hội phân tích bối cảnh và cố gắng thực thi hành vi cụ thể thông qua các loại thuế hoặc quy định. Mô hình dựa trên tác nhân là một trong những cách tiếp cận; một cách khác là suy nghĩ rõ ràng theo các thuật ngữ lý thuyết trò chơi về các nhà hoạch định chính sách và công chúng. Thách thức sau đó là thiết lập một khuôn khổ điều chỉnh các lựa chọn cá nhân để có cơ hội tốt nhất nhằm đạt được kết quả hiệu quả. Mặc dù điều này chắc chắn không dễ dàng, nhưng có lẽ nó đáng để thử vì mỗi ngày mang đến những ví dụ về các biện pháp can thiệp mới của chính phủ không đạt được mục đích để ra hoặc thậm chí hoàn toàn phản tác dụng, thường là do mọi người thay đổi hành vi làm việc xung quanh họ.

## Kết luận

Đối với tất cả các vấn đề chính trị, lý thuyết lựa chọn công đưa ra những luận điểm xác đáng về những động cơ mà các nhà hoạch định chính sách phải đổi mới. Những động cơ này là có vấn đề nhất khi các cơ quan thuộc khu vực công khó giám sát hành vi của bên đại diện và quy trách nhiệm cho họ. Sự thất bại của chính phủ và sự thất bại của thị trường nên được coi là hai mặt của cùng một đồng tiền. Cả hai loại thất bại này xuất phát từ bối cảnh mà tại đó tổ chức xã hội

tất yếu phải xảy ra, với sự bất cân xứng về thông tin, quy mô kinh tế và ngoại tác, và nơi đưa ra các lựa chọn và quyết định do con người thực hiện chứ không phải bởi các tác nhân kinh tế lý tưởng.

Mục đích của chương này là chỉ ra rằng sự thất bại của chính phủ chính xác là do các tệ nạn quản lý hoặc áp đặt các quy định trong bối cảnh thị trường có sự thất bại. Các đặc điểm giống nhau - sự bất cân xứng của thông tin, sự tăng lợi nhuận theo quy mô và ngoại tác, và con người ảnh hưởng lẫn nhau thông qua các sở thích và chuẩn mực xã hội thay vì các tác nhân kinh tế hợp lý - giải thích cả sự thất bại của thị trường và chính phủ. Vấn đề hành động tập thể là khó khăn khi bắt kỳ giả định nào của các định lý phúc lợi cơ bản thất bại. Điều đó luôn luôn xảy ra, vì các giả định của các định lý chủ yếu loại bỏ tương tác xã hội, và xung đột lợi ích, và xem xét một tập hợp các cá nhân. Nếu các giải pháp cho các vấn đề chính sách là dễ dàng, thì sẽ không có quá nhiều bất đồng về chính sách giữa các đối thủ chính trị, hoặc ở những thời điểm và địa điểm khác nhau.

Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là chúng ta không còn giải pháp nào đối với vấn đề của chính sách. Cách tiếp cận theo chủ nghĩa tối giản đối với chính sách, lập luận về chính phủ ít hơn và thị trường nhiều hơn, bản thân nó là một kết luận hoàn toàn do giả định rằng mọi người hành động như những cá nhân mà lựa chọn của họ ít ảnh hưởng đến người khác. Nếu bạn đưa ra giả định này - nói cách khác, giả sử rằng các yếu tố ngoại tác hoặc lợi nhuận ngày càng tăng theo quy mô là rất hiếm, hàng hóa công xuất hiện không thường xuyên, và do đó, kết luận quẩn quanh rằng hành động tập thể là không cần thiết bắt buộc phải tuân theo.

Trên thực tế, các công cụ của kinh tế học thực nghiệm cung cấp rất nhiều cái nhìn sâu sắc về các vấn đề chính sách - chủ đề của chương tiếp theo.

## Đọc thêm

### Tài liệu chuyên môn

Sanford Grossman and Oliver Hart (1983), “An Analysis of the Principal-Agent Problem,” *Econometrica* 51: 7-46.

Oliver Hart, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny (1997), “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics* 112, no. 4:1127-1161.

Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.

Jean Tirole (1986), “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations,” *Journal of Law, Economics, and Organization* 2, no. 2 (October): 181-214.

### Kinh điển

James Buchanan and Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.

Mancur Olson (1971), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.

George J. Stigler (1971), “The Theory of Economic Regulation,” Bell Journal of Economics and Management Science 2 (Spring): 3-21.

### Lựa chọn công, hành động tập thể, và quản lý công mới

James Buchanan (1986), Nobel Prize lecture, [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1986/buchanan-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/buchanan-lecture.html).

Julian Le Grand (1997), “Knights, knaves or pawns,” *Journal of Social Policy* 26, no. 2: 149-169, [eprints.lse.ac.uk/3120/1/Knights,\\_Knaves\\_or\\_Pawns.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/3120/1/Knights,_Knaves_or_Pawns.pdf).

D. Mueller (1976), "Public Choice: A Survey," *Journal of Economic Literature* 14, no. 2: 395-433.

Erarire Sam Peltzman (1975), "The Effects of Automobile Safety Regulation," *Journal of Political Economy* 83, no. 4: 677-725,

Leon Robertson (1977), "A Critical Analysis of Peltzman's The Effects of Automobile Safety Regulation", *Journal of Economic Issues* 11, No. 3: 587-600.

### *Năm bắt định và năng lực của khu vực công*

Ernesto dal Bo (2006), " Regulatory Capture: A review". *Oxford Review of Economic Policy* 22, No. 2: 203-225.

Bent Flyvbjerg (2014), " What You Should Know about Megaprojects and Why". *Project Management Journal* 45, no. 2: 6-19.

Anthony King and Ivor Crewe (2013), *The Blunders of Our Governments*, Oneworld.

### *Mục tiêu, hợp đồng thuê ngoài, và khả năng cạnh tranh*

Gwyn Bevan and Christopher Hood (2006), "What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System," *Public Administration* 84, no. 3: 517-538.

Gwyn Bevan and Deborah Wilson (2013), "Does 'Naming and Shaming' Work for Schools and Hospitals? Lessons from Natural Experiments Following Devolution in England and Wales," *Public Money & Management* 33, no. 4.

Chris Cook (2015), "New Public Management in English Schools," <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-31094670>.

Eduardo Engel, Ronald D. Fischer, and Alexander Galetovic (2014), *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*, Cambridge University Press.

Tim Harford (2014), "Underperforming on Performance," <http://timharford.com/2014/07/underperforming-on-performance/>.

Steven Kelman (1987), "Public Choice and Public Spirit," *Public*

Affairs (Spring), [http://www.nationalaffairs.com/public\\_interest/detail/public-choice-and-public-spirit](http://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/public-choice-and-public-spirit).

OECD (2017), “School Choice and School Vouchers: An OECD Perspective,” <http://www.oecd.org/edu/School-choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf>.

### *Các phương pháp tiếp cận thay thế*

Kaushik Basu (2017), The Republic of Beliefs: A New Approach to Law and Economics, Princeton University Press.

David Colander and Roland Kupers (2014), Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up, Princeton University Press.

## CHƯƠNG 8

# Bằng chứng và các chính sách kinh tế

Những thất bại của chính phủ được mô tả trong Chương 7 khiến cho việc thực hiện các chính sách công là khó khăn, cho dù phân tích chính sách làm cơ sở cho chúng có vẻ như thế nào đi chăng nữa. Vì vậy, một câu hỏi hiển nhiên là: Phân tích chính sách thực sự được áp dụng tốt như thế nào trong thực tế? Các chính phủ có tìm cách học hỏi bài học từ những thành công và thất bại của quá khứ, hoặc của các quốc gia khác và áp dụng chúng trong việc xây dựng các chính sách mới không? Chương cuối cùng này bao gồm chủ đề quan trọng của việc thẩm định và đánh giá chính sách: tương ứng, các câu hỏi thực tế là gì mà sự phân tích cân đánh giá trước để quyết định có hay không thực hiện một chính sách; và các biện pháp can thiệp cụ thể đã hoạt động tốt như thế nào khi nhìn lại bằng nhận thức sâu sắc? Điều quan trọng trong cả hai trường hợp là liệu có thể đưa ra câu trả lời khách quan hơn hay ít khách quan hơn đối với các câu hỏi kinh tế. Và những câu hỏi khó, chẳng hạn như lựa chọn chính sách nên phản ánh sự không chắc chắn, niềm tin khác nhau và sở thích như thế nào? Còn về khả năng các lựa chọn chính sách có thể tự thực hiện thì sao?

*Chương này xem xét các công cụ hàng ngày mà các nhà kinh tế học về chính sách sử dụng. Phương pháp tiếp cận tổng thể để đánh giá chính sách sau thực tế là phân tích kinh tế lượng sử dụng dữ liệu quan sát về kết quả. Đáng ngạc nhiên, việc đánh giá các chính sách của chính phủ là rất hiếm, mặc dù các nhà nghiên cứu hàn lâm và một số nhà kinh tế trong các tổ chức tư vấn đã làm rất tốt công việc này. Khi nói đến việc xem xét liệu có nên đưa ra thay đổi chính sách hay không, một trong những công cụ quan trọng nhất là phân tích chi phí - lợi ích (CBA), đã phát triển như một phương pháp tổng hợp để đánh giá chính sách. Được biết đến và sử dụng từ lâu bởi các kỹ sư dân sự, việc sử dụng nó rộng rãi hơn trong chính sách kinh tế ngay từ đầu đã được thúc đẩy bởi một số thảm họa môi trường lớn, và hiện nay nó được sử dụng trong nhiều bối cảnh chính sách kinh tế ở ít nhất một số quốc gia. Chương này cũng thảo luận về các vấn đề khác, kỹ thuật mới hơn để thử các chính sách, đặc biệt là việc sử dụng các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên và thực nghiệm hiện trường, những đổi mới phương pháp luận quan trọng trong kinh tế học thực nghiệm trong những năm gần đây.*

*Việc tính đến những lợi ích và chi phí có thể phát sinh từ hành động của chính phủ là điều chắc chắn mong muốn, nhưng luôn có một nguy cơ là các công cụ sẵn có hoặc là được sử dụng quá mỏng hoặc không được coi trọng mà thay vào đó là được sử dụng như một cách làm đẹp các báo cáo cho các lựa chọn chính trị. CBA có những hạn chế cả về lý thuyết và cách thức áp dụng vào thực tế, và những hạn chế này cũng được đề cập đến. Chương này kết thúc với những thách thức của nền kinh tế chính trị, và lý do tại sao các nhà hoạch*

*định chính sách có thể miễn cưỡng học hỏi một cách có hệ thống hơn từ những thất bại của chính phủ.*

Việc đánh giá các chính sách kinh tế và xã hội là một hoạt động thúc đẩy tăng trưởng - giữa các nhà nghiên cứu. Sự săn có ngày càng tăng của các bộ dữ liệu lớn và các kỹ thuật kinh tế lượng cải tiến dẫn đến sự phục hưng trong kinh tế học ứng dụng. Mặt khác, tương đối hiếm khi các chính phủ và công chức đánh giá các chính sách kinh tế cụ thể một cách tổng thể và chỉ hơi hiếm khi chúng được đánh giá đúng mức. Điều này không phải do các công chức không biết hoặc không quan tâm đến lượng lớn các đánh giá thực nghiệm về các chính sách. Đó là do các chính phủ không muốn mọi người để ý tới các chính sách của họ quá nhanh vì sự bối rối chính trị nếu một chính sách hóa ra bị thất bại. Các chính trị gia thường không sẵn sàng thay đổi chính sách của họ dựa trên bằng chứng hoặc phân tích, nếu điều này đi ngược lại với niềm tin vững chắc của họ hoặc những cam kết trước đó sẽ gây khó khăn hoặc tổn kém về mặt chính trị để từ bỏ. Hơn nữa, mặc dù việc sử dụng các kỹ thuật thẩm định và đánh giá kinh tế đang dần phổ biến ở nhiều quốc gia, nhưng không rõ là điều này sẽ tiếp tục. Vì trong bối cảnh chính trị đảng phái mạnh mẽ, một số chính trị gia và nhà bình luận coi thường hoàn toàn vai trò của các chuyên gia và bằng chứng. Tuy nhiên, người đóng thuế và công dân có thể được phục vụ tốt hơn nhiều về số tiền tiết kiệm và kết quả đạt được nếu có nhiều chính sách thực sự dựa trên bằng chứng, thay vì cung cấp “bằng chứng” được điều chỉnh để hỗ trợ các chính sách ưa thích.

Bằng chứng có thể được đưa ra theo hai cách: trước khi một chính sách được đưa ra, để phân tích các tác động có thể

xảy ra; và sau khi chính sách đã được thực hiện, để đánh giá xem nó có đạt được mục tiêu và/hoặc có những hậu quả không mong muốn hay không. Hai cách tiếp cận này hợp nhất, vì bằng chứng về quá khứ là một trong những yếu tố đầu vào quan trọng để suy nghĩ về tương lai. Tuy nhiên, chúng được phân biệt và được gọi tương ứng là *đánh giá* (về quá khứ) và *thẩm định* (về các chính sách trong tương lai). Các nhà nghiên cứu học thuật và viện chính sách thực hiện đánh giá sâu rộng về tác động của các chính sách bằng cách sử dụng đầy đủ các kỹ thuật kinh tế lượng có sẵn cho các nhà kinh tế học, theo cách nghiên cứu được trích dẫn xuyên suốt cuốn sách này. Vì đây không phải là sách giáo khoa kinh tế lượng nên chương này chủ yếu nói về đánh giá, quá trình suy nghĩ một cách chặt chẽ và theo cách thức được hỗ trợ bởi bằng chứng về việc một chính sách được đề xuất có khả năng tăng phúc lợi kinh tế hay không.

### **Một lưu ý về đánh giá**

Như đã nêu trên, bản thân các chính phủ thực hiện quá ít đánh giá các chính sách trong quá khứ. Một nghiên cứu đã đăng do Văn phòng Kiểm toán Quốc gia (National Audit Office) của Vương quốc Anh (cơ quan giám sát người nộp thuế) cho thấy rằng các bộ phận chính quyền đã thực hiện rất ít đánh giá về chính sách; trong số 34 nghiên cứu mà báo cáo đã xem xét chi tiết, chỉ có 14 nghiên cứu cung cấp đủ bằng chứng về tác động của chính sách là hữu ích. Các cơ quan chính phủ được yêu cầu tham khảo các đánh giá trước đây khi thực hiện “đánh giá tác động” (hoặc thẩm định) các chính sách mới, nhưng chỉ 15% đánh giá tác động thực sự đề cập đến bằng

chứng trong quá khứ. Một báo cáo tương tự vào năm 2017 của Văn phòng Thống kê Chính phủ (Government Accountability Office) của Hoa Kỳ cho thấy chỉ có hai trong năm nhân viên Chính phủ biết về bất kỳ đánh giá nào về bất kỳ chính sách nào được thực hiện trong 5 năm trước đó. Vương quốc Anh đã thành lập một số trung tâm “What Works” - nhóm các nhà nghiên cứu chịu trách nhiệm đánh giá trong các lĩnh vực chính sách cụ thể (chăm sóc sức khỏe, giáo dục, tư pháp hình sự, can thiệp những năm đầu đời, chăm sóc tuổi già, tăng trưởng kinh tế địa phương, phúc lợi). Những điều này đang dần xây dựng lượng lớn bằng chứng để những hiểu biết trước đây về tác động của các loại chính sách khác nhau không bị mất với mọi thay đổi của Chính phủ. Mặt khác, một số chính trị gia cao cấp đã coi thường “các chuyên gia”, cụ thể là các nhà kinh tế. Cũng không có gì rõ ràng là bằng chứng đang có sức nặng lớn hơn trong việc ra quyết định chính trị.

Vương quốc Anh không đặc biệt tê - ngược lại, OECD cho rằng họ tốt hơn hầu hết các chính phủ về việc xem xét bằng chứng trong việc xây dựng chính sách. Nhìn vào hồ sơ của các cơ quan hành chính Hoa Kỳ trong việc xem xét ảnh hưởng của các quy định mới đã được lên kế hoạch, Robert Hahn và Paul Tetlock đã viết: “Chất lượng phân tích kinh tế của Chính phủ về các quy định dường như kém xa so với hướng dẫn... Chất lượng của phân tích quy định ở Hoa Kỳ không thay đổi nhiều theo thời gian”. Điều này có thể thay đổi, vì vào đầu năm 2019, Hoa Kỳ đã ký ban hành Đạo luật hoạch định chính sách dựa trên cơ sở bằng chứng, mặc dù vẫn còn phải xem nó sẽ hoạt động tốt như thế nào.

Không có những đánh giá về quá khứ trong chính phủ có nghĩa là hầu hết việc đánh giá được thực hiện bởi các học

giả. Một trong những công cụ mạnh mẽ nhất có sẵn cho các nhà kinh tế học là đánh giá kinh tế lượng cẩn thận. Hai hoặc ba thập kỷ qua đã mang lại những tiến bộ to lớn trong kỹ thuật suy luận nhân quả và sự sẵn có của bộ dữ liệu vi mô quy mô lớn. “Dữ liệu lớn” hiện cũng đã xuất hiện, mặc dù nó có thể được sử dụng bao nhiêu để suy luận nhân quả vẫn còn đang tranh cãi; nó chủ yếu được sử dụng để xác định các mối tương quan và các mẫu. Đã có sự gia tăng nghiên cứu xem xét hiệu quả của các can thiệp chính sách trong quá khứ ở nhiều lĩnh vực của chính sách xã hội và sinh thái, từ hỗ trợ và giáo dục những năm đầu đến lương hưu, từ tội phạm đến chăm sóc sức khỏe, từ nhập cư đến chính sách năng lượng. Một nghiên cứu gần đây cho thấy rằng hơn ba phần tư các bài báo trên các tạp chí chuyên ngành hiện nay liên quan đến nghiên cứu thực nghiệm bao gồm một lượng lớn các câu hỏi liên quan đến chính sách. Sự thay đổi thực nghiệm này đã được kích hoạt bởi cuộc cách mạng máy tính, sự sẵn có sau này của dữ liệu và những cải tiến to lớn trong các kỹ thuật kinh tế lượng.

Theo định nghĩa, các ước lượng trong kinh tế lượng cần có dữ liệu và liên quan đến việc xem xét kinh nghiệm trong quá khứ, nhưng kết quả có thể cung cấp thông tin hữu ích về những hệ quả có thể xảy ra của các chính sách trong tương lai miễn là bối cảnh tương tự. Điều đáng quan tâm hơn là nguy cơ quá coi trọng các kết quả kinh tế lượng vốn không cần phải coi trọng đến mức như thế. Ba vấn đề cần được chú ý cẩn thận trước khi đặt quá nhiều sự coi trọng lên các ước lượng:

- *Ý nghĩa thống kê.* Các nhà kinh tế thường dựa một cách máy móc vào việc các hệ số hồi ước lượng có ý

nghĩa thống kê hay không, ở mức quy ước 5%. Điều này có ý nghĩa chính thức liên quan đến khả năng xảy ra (hoặc không xảy ra) mà hệ số quan sát giống với giá trị của nó trong giả thuyết không (null hypothesis), với sự thay đổi trong mẫu. Đây là một phép thử về độ chính xác, bị ảnh hưởng nhiều bởi phương sai của mẫu quan sát. Với quy ước xuất bản các bài viết trên tạp chí - kết quả hồi quy có ý nghĩa thống kê - nhiều nhà nghiên cứu cố ý hoặc không điều chỉnh các thông số kỹ thuật và phương pháp ước tính của họ để mang lại ý nghĩa thống kê. Điều mà Stephen Ziliak và Deirdre Mc-Closkey gọi là “sự sùng bái về ý nghĩa thống kê” có thể làm sai lệch kết quả và khiến các nhà kinh tế bỏ qua những kết quả tuy không thể vượt qua ngưỡng 5% song lại có ý nghĩa về mặt kinh tế (theo nghĩa thông thường của từ này).

- *Quan hệ nhân quả.* Như tất cả những ai từng nghiên cứu về thống kê đều biết, mối quan hệ tương quan không bao hàm quan hệ nhân quả. Thật không may, trong nền kinh tế, nơi có nhiều vòng phản hồi ảnh hưởng lẫn nhau giữa các biến, rất khó để thiết lập quan hệ nhân quả. Công cụ kinh tế lượng được ưa chuộng để thực hiện phân tích là kỹ thuật *biến công cụ* (IV). Ví dụ, một người kiếm được bao nhiêu phụ thuộc vào thời gian họ dành cho giáo dục, nhưng sự lựa chọn giáo dục lại phụ thuộc vào số tiền mà mọi người có thể kiếm được với các trình độ khác nhau. Để ước lượng tác động của giáo dục đối với thu nhập, cần phải tìm một “công cụ” có tương quan chặt chẽ với số năm học nhưng không phải với bất kỳ biến nào khác trong hồi quy. Biến công cụ tốt rất khó tìm; trong ví dụ này, chi phí giáo dục (học phí, chi phí vay của sinh viên) có thể là một khả năng. Một bài báo gần đây

cho rằng nỗ lực lớn đặt vào sự ước lượng IV là lãng phí hoặc tệ đi, vì các ước lượng thường có ý nghĩa sai và nhạy cảm với các giá trị ngoại lai trong dữ liệu.

- *Sức mạnh*. Một cuộc khảo sát khác gần đây với một số lượng lớn các bài báo thực nghiệm cho thấy nhiều bài thiếu *sức mạnh* (*power*), một khái niệm thống kê kỹ thuật để cập đến khả năng xảy ra mà một tác động thực sự sẽ được xác định - và một tác động không tồn tại sẽ không được xác định. Nói cách khác, ở nơi có sức mạnh thống kê cao, sẽ có ít rủi ro xảy ra ở cả âm tính giả và dương tính giả. Một vài nghiên cứu kinh tế lượng thậm chí còn xem xét sức mạnh của các kiểm định mà chúng báo cáo. Cuộc khảo sát kết luận: “Gần 80% các tác động được báo cáo trong các tài liệu kinh tế học thực nghiệm này là phóng đại; thông thường, theo hệ số hai và với một phần ba được thổi phồng thành hệ số bốn hoặc hơn”.

Từ góc độ phúc lợi xã hội, điều quan trọng hơn cả là kinh tế học thực nghiệm phải có sự chính xác, chứ không phải là có thể được xuất bản, nhưng giới học thuật chủ yếu được khuyến khích xuất bản càng nhiều nghiên cứu càng tốt. Cũng như trong các ngành khoa học khác như tâm lý học và thực tế là trong chính ngành thống kê, có một quá trình xem xét nội tâm lành mạnh đã bắt đầu về giá trị của các kết quả thực nghiệm và tình trạng của tri thức khoa học.

Tuy nhiên, với tất cả sự thận trọng, bằng chứng kinh tế lượng tốt là hình thức bằng chứng tiêu chuẩn vàng để cho thấy sự hiểu biết rộng rãi về loại chính sách nào của chính phủ có hiệu quả trong những trường hợp nào - và loại nào không. Phần Đọc thêm bao gồm một số tài liệu tham khảo về cơ sở đánh giá.

## **Hiểu đúng những điều cơ bản về quyền thẩm định**

Bước đầu tiên (và có lẽ quá rõ ràng) trong việc phát triển và áp dụng bất kỳ chính sách công nào là phải suy nghĩ thấu đáo về chính sách đó. Các công chức và các nhà kinh tế học thuộc chính phủ thường xuất sắc trong việc phân tích kinh tế mang tính lý thuyết; điều quan trọng là, việc suy nghĩ thấu đáo cần chú ý nhiều hơn đến các vấn đề thực tế về việc thực hiện, như được mô tả trong Chương 7.

Mục đích là để tăng hiệu quả kinh tế, tìm ra những can thiệp chính sách nào là cần thiết để tối đa hóa lợi ích xã hội rộng. Đây không chỉ đơn giản là một vấn đề xem xét sự thất bại của thị trường và cách hành động của chính phủ có thể khắc phục nó; đúng hơn là đang so sánh chi phí thất bại của thị trường với chi phí thất bại của chính phủ và xác suất của nó, nếu chính phủ quyết định hành động. Như cuốn sách này đã cố gắng chỉ ra, thị trường và chính phủ có xu hướng thất bại trong những bối cảnh giống nhau, bởi vì những thách thức của hành động tập thể là khó khăn bất cứ khi nào có những đặc điểm như thông tin bất cân xứng hoặc ngoại tác. Việc đánh giá hiệu quả lý tưởng cũng nên tính đến sự không chắc chắn, chi phí giao dịch, chi phí nhận thức và các phản ứng hành vi có thể xảy ra; bao gồm các khuyến khích được tạo ra cho tất cả những người có liên quan - các công chức làm việc trong khu vực công cũng như các cá nhân và doanh nghiệp.

Bất kỳ sự can thiệp chính sách nào cũng sẽ có những hậu quả ngoài ý muốn, ở phạm vi rộng hơn. Lịch sử của chính phủ có rất nhiều ví dụ về các chính sách không hiệu quả hoặc phản tác dụng, và với một cái giá phải trả không phải lúc nào

cũng được tính đến. Chi phí này bao gồm một số thành phần: chi phí tài chính trực tiếp của chính sách, bao gồm chi phí quản lý, giám sát và thực thi; chi phí cơ hội, bao gồm cách mà khu vực công chi tiêu để gây sự chú ý và tiền bạc; và chi phí hiệu quả, áp đặt vào khu vực tư nhân khi các quy định hoặc thuế (ở một thế giới tốt thứ hai) làm thay đổi lợi nhuận hoặc hành vi tối đa hóa độ thoả dụng của họ. Các công chức không có lý do gì để không cố gắng suy nghĩ xem hành động của chính phủ có thể thất bại như thế nào và liệu không có hành động nào - lựa chọn số 0 - có thích hợp hơn với một số hành động hay không. Đó là công việc của họ, khó có thể là bán nó cho một chính trị gia muốn “làm điều gì đó.” Ở nhiều quốc gia, hầu hết các công chức chính sách đều cố gắng thực hiện chính xác điều này, như trong các ví dụ đầy cảm hứng về dịch vụ công mà Michael Lewis mô tả trong cuốn sách *Rủi ro thứ năm* (*The Fifth Risk*).

Tất cả các chính sách công đều tạo ra kẻ thắng người thua. Do đó, đánh giá ban đầu cũng nên bao gồm các cân nhắc về phân phối và liệu chính sách đề xuất có cần bổ sung với những chính sách khác để bù đắp những hậu quả không mong muốn về phân phối hay không. Mặc dù liệu việc thực thi một chính sách vốn sẽ khiến một số người thua thiệt rốt cuộc có thường mang tính chính trị hay không - và hầu như luôn luôn có những người thua cuộc - các nhà kinh tế học không thể không nghĩ đến sự công bằng và chỉ ra các khía cạnh phân bổ của các chính sách.

Một số vấn đề cần cân nhắc nữa là một đề xuất có tính khả thi về mặt chính trị. Không có ích gì khi ủng hộ một điều gì đó mà nó sẽ không bao giờ xảy ra. Tính toán chính trị là của các chính trị gia, nhưng việc kiểm tra hiểu biết cơ bản là

rất quan trọng đối với sự tín nhiệm của các công chức. Đó là một tình huống không thoái mái đối với các cố vấn về kinh tế khi các nhà hoạch định chính trị không quan tâm đến các bằng chứng kinh tế bất lợi liên quan đến các ý tưởng chính sách ưa thích của họ - một lần nữa, xảy ra thường xuyên hơn, khi chính trị trở nên mang tính chất đảng phái hơn và ý thức hệ mạnh hơn.

Phân còn lại của chương này xem xét tính thực tế: Điều gì tạo nên bằng chứng tốt? Trên thực tế, các chi phí và lợi ích trong tương lai của một chính sách được tính toán như thế nào, các giới hạn của việc thẩm định nên được rút ra như thế nào, cần đưa ra các giả định nào? Vai trò của các phương pháp thực nghiệm trong chính sách công? Bằng chứng từ việc đánh giá các chính sách trong quá khứ và hiện tại sẽ cung cấp thông tin cho các quyết định về chính sách mới như thế nào?

## **Phân tích chi phí - lợi ích**

Công cụ hằng ngày của các nhà kinh tế học trong chính phủ để phân tích một chính sách tiềm năng - mặc dù thật đáng tiếc so với kinh tế lượng thì công cụ này có mức độ giới hạn hơn nhiều khi dạy cho sinh viên kinh tế - chính là *phân tích chi phí - lợi ích* (CBA) (đôi khi được gọi là phân tích lợi ích - chi phí hay BCA).

CBA có mặt ở khắp nơi trong cuộc sống, mặc dù thường chỉ diễn ra ngầm. Khi phải quyết định đưa ra một sự lựa chọn, một con đường (một sự lựa chọn khác - BT.) phải bị bỏ qua (như bài thơ nổi tiếng của Robert Frost đã viết), tất cả chúng ta đều không ngừng đưa ra các đánh giá CBA về tinh

thần. Một doanh nghiệp nhỏ có nên đầu tư vào một chiếc máy mới, hay phải chăng rủi ro không đạt được doanh số bán để biện minh cho điều đó là quá lớn? Chính quyền địa phương có nên đầu tư vào việc nâng cấp con đường hay thay vì đó nên chăng đầu tư vào cải thiện các dịch vụ trường học? Bạn có nên băng qua đường để đến cửa hàng, bất chấp nguy cơ bị xe đâm hay không?

Nguồn gốc của CBA bắt nguồn từ một kỹ sư dân dụng người Pháp ở thế kỷ XIX, Jules Dupuit, người mà vào năm 1848 đã thẳng thắn đưa ra một quan điểm rằng đầu tư công vào các dự án giao thông, chẳng hạn như kênh và cầu, phải tạo ra tiện ích tối đa. Alfred Marshall, một trong những nhà kinh tế học hàng đầu thời kỳ đầu thế kỷ XX, đã khẳng định điều này. Việc sử dụng CBA trong giao thông vận tải đã được đưa vào hơn nữa bởi Đạo luật Điều hướng Liên bang Hoa Kỳ năm 1936, đạo luật này yêu cầu lợi ích của một dự án được tài trợ công phải vượt quá chi phí, dẫn đến việc Lực lượng Kỹ sư Lục quân Hoa Kỳ phát triển một kỹ thuật để thực hiện đánh giá này. Các nhà kinh tế tiếp tục nghiên cứu công việc của các kỹ sư trong việc phát triển cách tiếp cận hiện đại đối với CBA.

Gần đây hơn trong chính sách công, sự phổ biến của các kỹ thuật CBA vượt xa các dự án kết cấu hạ tầng bắt nguồn từ một trong những thảm họa môi trường lớn nhất trong lịch sử Hoa Kỳ, vụ tràn hơn mười triệu gallon dầu bởi tàu container Exxon Valdez ở vùng biển Prince William Sound hoang sơ tại Alaska vào ngày 24 tháng 3 năm 1989. Vấn đề bồi thường, liên quan đến hành động pháp lý, đã thúc đẩy sự chú ý mới đến việc đánh giá thực nghiệm về chi phí và lợi ích. Đặc biệt, các con số nên được đưa ra như thế nào về lợi ích và thiệt hại

đối với môi trường, khi không có thị trường cho các loài chim biển đẹp hoặc khỏe mạnh, và các tác động ngoại tác lớn tiềm tàng? Nhận thức rằng không có sự đồng thuận về cách thực hiện điều này đã khiến Cơ quan Quản lý Khí quyển và Đại dương Quốc gia Hoa Kỳ thành lập một ủy ban gồm các nhà kinh tế lỗi lạc để xem xét cách cải thiện các kỹ thuật. Ủy ban, do hai nhà kinh tế học đã từng đạt giải Nobel, Kenneth Arrow và Robert Solow điều hành, đã đưa ra kết luận báo cáo năm 1993 rằng - nếu được thực hiện với sự quan tâm thích đáng - các phương pháp dựa trên khảo sát (được gọi là *định giá ngẫu nhiên*, được mô tả dưới đây) sẽ cho phép so sánh chi phí và lợi ích trong những trường hợp như vậy.

Phản lớn tư tưởng về CBA kể từ đó diễn ra trong lĩnh vực chính sách và kinh tế học môi trường. Tuy nhiên, nó cũng mở rộng hơn đến việc xem xét các quy định trong các lĩnh vực khác, ngoài bảo vệ môi trường. Một số chính phủ hiện yêu cầu thực hiện CBA cho các khoản đầu tư lớn, chẳng hạn như các dự án kết cấu hạ tầng. Bộ Tài chính Vương quốc Anh yêu cầu phải áp dụng CBA cho tất cả các đề xuất chi tiêu chính của Chính phủ (sử dụng các kỹ thuật được nêu trong *Sách Xanh*). Chính phủ Liên bang Hoa Kỳ yêu cầu áp dụng CBA cho các quy định chính được đề xuất. CBA được áp dụng cho một loạt các hành động và chính sách của chính phủ, bao gồm các dự án giao thông, chi tiêu y tế, phê duyệt các loại thuốc và dược phẩm mới, bảo vệ môi trường và các quy định về an toàn.

Nguyên tắc là đơn giản, nhưng tất nhiên việc thực hành rất phức tạp. Có các bước như sau:

- Xác định các tùy chọn chính sách phù hợp (Giới thiệu một quy định mới, hay giữ nguyên mọi thứ? Xây dựng

một cây cầu mới, hay gắn bó với cái hiện có đang bị tắc nghẽn?).

- Quyết định phạm vi liên quan (quốc gia hay địa phương? Có tính đến các yếu tố ngoại cảnh xã hội hay môi trường không?).
- Đặt thời gian phù hợp cho việc đánh giá (có thể từ 5 đến 10 năm đối với quy định về an toàn người tiêu dùng; 20 năm đối với đề xuất giáo dục những năm đầu đời; 50 năm cho một cây cầu; một hoặc hai thế hệ cho các chính sách về biến đổi khí hậu).
- Dự đoán tất cả các biến số liên quan trong khoảng thời gian đó (số học sinh, khả năng tăng trưởng giao thông, chi tiêu của người tiêu dùng cho mặt hàng được đề cập, nhu cầu năng lượng,...), có thể lần lượt yêu cầu dự báo các biến số khác (tăng thu nhập, dân số).
- Sử dụng các biến số này để dự báo lợi ích kinh tế và chi phí của đề xuất trong khoảng thời gian liên quan - điều mà cũng như nhiều vấn đề khác đòi hỏi:
  - + Chọn giá để tính giá trị, thường là giá thị trường trừ khi rõ ràng có các yếu tố ngoại tác quan trọng (như sẽ có trong các chính sách môi trường).
  - + Ghi nhớ tính đến các chi phí cơ hội liên quan.
  - Giảm chi phí và lợi ích trong tương lai so với lựa chọn thời điểm xác định bằng cách sử dụng tỷ lệ chiết khấu thích hợp cho các giá trị trong tương lai để tính giá trị hiện tại ròng (NPV).
  - Với các giả định và sự không chắc chắn, tiến hành phân tích độ nhạy bằng cách thay đổi các biến và giả định chính.
- Ở mỗi bước, có những phán đoán và lựa chọn cần thực hiện.

### *Thiết lập phạm vi của CBA*

Ba bước đầu tiên liên quan đến phạm vi của phân tích. Yếu tố then chốt trong việc thực hiện CBA trên thực tế nằm trong từ *phù hợp (relevant)* ở bước đầu tiên ở trên. Phạm vi của phân tích là gì? Đâu là giới hạn, bao gồm cả thời gian, được đặt ra đối với chi phí và lợi ích đang được tính đến? Đây là một vấn đề của sự phán đoán.

Việc lựa chọn giới hạn thời gian nên phụ thuộc vào thời điểm các lợi ích và chi phí có khả năng giảm xuống, và đặc biệt là lợi ích của một dự án đầu tư khi phần lớn chi phí phải trả trước. Các đơn vị thời gian (tháng, năm?) cần phải được trình bày rõ ràng. Dòng thời gian cũng quan trọng: ví dụ, chi phí phát sinh sớm và ít lợi ích cho đến sau này? Điều này ảnh hưởng đến việc tính toán lợi ích ròng theo thời gian khi được định giá bằng đồng tiền ngày nay. Về mặt lý thuyết, không khó để lựa chọn được giới hạn thời gian, nhưng điều đó rõ ràng phải phụ thuộc vào bối cảnh.

Đối với vấn đề thiết lập các giới hạn phân tích của một thẩm định, vẫn còn có chút ít khó khăn ở phương diện lý thuyết. Ví dụ, khi xem xét đề xuất nâng cấp một con đường, chi phí xây dựng và bảo trì nó tương đối đơn giản, và rõ ràng là những người sống cạnh một con đường sẽ trở nên bận rộn và ồn ào hơn. Nhưng liệu đánh giá có bao gồm chi phí cơ hội của việc không thể tiến hành một kế hoạch phát triển nhà ở bên cạnh con đường rộng hơn, hoặc việc kinh doanh thất bại trong một trung tâm mua sắm nằm cạnh con đường gần đó sẽ ít người lui tới hơn nếu nâng cấp tiếp tục? Hay phải chăng chi phí môi trường cũng sẽ khiến người ta dễ dàng sử dụng ôtô hơn là đi tàu hoả? Tương tự, những lợi ích nên bao gồm

thời gian tiết kiệm được của những người sẽ được tận hưởng một chuyến đi ít tắc nghẽn hơn, vậy còn hoạt động kinh tế tiềm năng bổ sung ở hai thị trấn được nối với nhau bởi con đường được nâng cấp thì sao? Hoặc việc giảm giao thông ồn ào trên các tuyến đường gần đó? Cũng như trong rất nhiều lĩnh vực lựa chọn chính sách khác, chẳng hạn như chính sách cạnh tranh (Chương 2), điều quan trọng là lựa chọn được đúng tình huống phản thực tế.

Những câu hỏi này làm nổi bật một vấn đề với tất cả các CBA: mặc dù CBA thường được trình bày như một dạng phân tích kỹ thuật và thực sự thường mang tính kỹ thuật cao khi thực hiện, kết quả cuối cùng liên quan đến các lựa chọn - mang tính phân phối - và do đó mang tính chính trị. Đánh giá luôn luôn liên quan đến người thắng và kẻ bại, và cùng với đó là những thành quả đạt được và những mất mát của họ. Tuy nhiên, CBA là một công cụ được sử dụng thường xuyên trong chính sách công, được trình bày như một đánh giá kỹ thuật khách quan. Nhưng cũng có một sự phán đoán mang tính phân phối ngầm liên quan đến việc cân nhắc từng đồng đôla hoặc bảng Anh của những thành quả đạt được và những mất mát trong phép tính. Đây là lý do tại sao các dự án gây tranh cãi vốn mang lại gánh nặng chi phí cho một số cá nhân - có lẽ họ phải đổi mặt với một con đường mới, quan trọng ở cuối khu vườn yên bình của họ - được coi là mang tính chính trị hơn là kinh tế hoặc kỹ trị. Chỉ dựa vào khái niệm hiệu quả Pareto không giúp ích gì cho các đánh giá CBA thực tế.

Có vẻ như không sai khi khẳng định rằng phạm vi của các CBA phải tương đối hẹp, hoặc luôn luôn phải xem xét

“tính phù hợp”. Thế nhưng, có rất nhiều ví dụ về các dự án lớn trong quá khứ sẽ không thể tiếp tục nếu áp dụng một CBA tương đối hẹp. Nhiều nền kinh tế phương Tây vẫn đang sử dụng những hạ tầng được xây dựng cách đây 50 hoặc 100 năm - một số hạ tầng (như Ga tàu điện ngầm London và Tàu điện ngầm Paris) thậm chí còn được xây dựng từ thời Victoria. Ví dụ, kỹ sư thành phố Joseph Bazalgette bắt đầu xây dựng hệ thống cống của London vào năm 1860, sau một trận dịch tả và Đại hôi thối năm 1858 do nước thải không được xử lý ở sông Thames. Đó là một phân tích kỹ thuật có quy mô lớn liên quan đến việc xây dựng Kê dọc sông cũng như khoảng 14.000 dặm đường hầm dưới lòng đất trong và xung quanh Thủ đô. Vào thời điểm hệ thống công của Joseph Bazalgette được hoàn thành vào năm 1863, giá trị công suất của nó phải được 150 năm - chỉ tính đến thời điểm hiện tại hệ thống này đang được nâng cấp lần đầu tiên - và nó có giá tương đương hơn 200 tỷ bảng Anh theo thời giá ngày nay. Các dự án như vậy sẽ chỉ vượt qua rào cản CBA nếu chúng có đưa ra được một sự đánh giá sáng suốt về phạm vi phù hợp hoặc quãng thời gian có thể là bao nhiêu. Nhưng điều này không có nghĩa là chúng không bao giờ tiếp tục được nữa. Thế giới hiện đại sẽ ở đâu nếu không có tầm nhìn của thời Victoria?

Thách thức càng khó khăn hơn nếu dự án hoặc quy định đang được thẩm định có khả năng dẫn đến những thay đổi đáng kể trong động cơ và hành vi của người dân, vì điều này làm cho việc dự đoán về các lợi ích trong tương lai (nói riêng) rất khó khăn. Công thức để tiến hành CBA chỉ chính xác khi xem xét các thay đổi biên, gia tăng (bởi vì nó là một phép gần đúng tuyến tính với một công thức phức tạp hơn, và do đó chỉ

có giá trị khi xem xét các chuyển động nhỏ ra khỏi vị trí hiện tại). Nếu tương lai liên quan đến những thay đổi phi tuyến tính (và có khả năng lớn), hoặc sự gián đoạn (thay đổi bước), thì lợi ích ròng “thực sự” có thể rất khác so với con số CBA được tính toán. Đây là một vấn đề cụ thể trong bối cảnh đánh giá môi trường, chẳng hạn, khi các điểm giới hạn có thể xảy ra hoặc có khả năng xảy ra (chẳng hạn như các loài giảm xuống dưới mức quần thể sống sót sinh thái hoặc sự tăng nhẹ của nhiệt độ toàn cầu dẫn đến những thay đổi lớn trong hệ thống khí hậu). Nhưng đó cũng là điều cần cân nhắc trong bối cảnh các dự án hạ tầng lớn thay đổi rõ ràng hành vi của người dân.

### *Công thức CBA*

Quy tắc quyết định của một CBA có thể được diễn đạt theo một số cách tương đương. Một là tính *giá trị hiện tại ròng* (NPV), trong đó NPV bằng tổng lợi ích trừ đi chi phí trong khoảng thời gian thích hợp, mỗi kỳ hạn được điều chỉnh bằng hệ số chiết khấu  $1/(1 + r)^t$ , trong đó  $r$  là tỷ lệ chiết khấu:

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1 + r)^t}$$

trong đó  $B_t$  là lợi ích tại thời điểm  $t$  và  $C_t$  là chi phí tại thời điểm  $t$  (công thức có thể được trình bày với chi phí ban đầu độc lập,  $C_0$ , và không có các lợi ích trong khoảng thời gian 0). Quy tắc quyết định là cân nhắc xem NPV có lớn hơn 0 hay không, hoặc cách khác là xếp hạng các dự án theo các giá trị NPV của chúng.

Một cách tương tự để diễn đạt quy luật là xem xét *tỷ lệ lợi ích - chi phí* (BCR): chiết khấu các lợi ích và chi phí

trong tương lai để nhận được những lợi ích hiện tại ròng và chi phí ròng. Tỷ lệ lớn hơn 1 có nghĩa là lợi ích vượt quá chi phí.

$$\text{BCR} = \frac{\sum_{t=0}^T B_t / (1 + r)^t}{\sum_{t=0}^T C_t / (1 + r)^t} \geq 1$$

Một phương pháp khác là sử dụng công thức NPV ở trên và đặt nó bằng 0 để tính *tỷ lệ hoàn vốn nội bộ* (IRR), tỷ lệ triết khấu mang lại NPV = 0. Các công ty thường thực hiện phương pháp này cho các quyết định đầu tư của họ, chỉ áp dụng với những quyết định vượt quá một ngưỡng quy định, về lý thuyết có liên quan đến chi phí vốn mà họ phải huy động để đầu tư (về nguyên tắc, *chi phí sử dụng vốn bình quân gia quyền* (*weighted average cost of capital*)), nhưng trong thực tiễn thường là một con số đề ra chẳng hạn như 5% hoặc 8%).

Công thức cho các giá trị hiện tại cũng có thể được sắp xếp lại để đưa ra các giá trị chi phí và lợi ích hàng năm, chuyển đổi một dòng các số liệu hay thay đổi thành một dòng các số liệu không đổi. Điều này đặc biệt xảy ra khi chỉ xem xét chi phí - để đánh giá hiệu quả - chi phí - nếu có bất kỳ sự không chắc chắn hoặc tranh luận nào về những lợi ích có thể xảy ra trong tương lai, hoặc để so sánh hai khoản đầu tư hoặc dự án với thời gian vòng đời mong đợi khác nhau. Nếu không có chi phí ban đầu tại thời điểm 0, dẫn đến công thức chi phí như sau:

$$\text{Chi phí hàng năm} = \text{NPV của chi phí} * \frac{r(1 + r)^t}{(1 + r)^t - 1}$$

và tương tự đối với lợi ích hàng năm.

Đây là những cách tương đương để tính toán lợi ích ròng của một dự án trong một khoảng thời gian trong tương lai. Thực tế là các tính toán liên quan đến tương lai có nghĩa là việc lựa chọn lãi suất hoặc lãi suất chiết khấu được sử dụng là một quyết định cơ bản.

### *Lựa chọn tỷ lệ chiết khấu*

Kết quả của các CBA thường cực kỳ nhạy cảm với con số thực tế được sử dụng cho tỷ lệ chiết khấu. Hãy nghĩ về một dự án có lợi nhuận ròng tiềm năng là 1 USD trong năm nay và 1 USD trong năm tới. Tổng giá trị hiện tại ròng trong 2 năm là 1,96 USD với tỷ lệ chiết khấu 4% và 1,91 USD với tỷ lệ chiết khấu 10% (1 USD cộng với 1/1,04 USD trong trường hợp đầu tiên và 1 USD cộng với 1/1,10 USD trong trường hợp thứ hai). Những khác biệt này có vẻ nhỏ, nhưng sức mạnh của lãi kép có nghĩa là khoảng cách giữa các thời điểm lợi ích ròng sử dụng các tỷ lệ chiết khấu khác nhau sẽ tăng lên nhanh chóng. Sau 5 năm, NPV là 4,17 USD với tỷ lệ chiết khấu 10% so với 4,62 USD với tỷ lệ chiết khấu 4%. Có sự khác biệt lớn đối với các đánh giá dài hạn tùy thuộc vào việc lựa chọn tỷ lệ chiết khấu. Ngoài ra, các dự đoán về chi phí và lợi ích cũng trở nên không chắc chắn hơn, tính toán càng xa trong tương lai. Vì vậy, hệ số trong một khoản phí bảo hiểm để giải thích cho sự không chắc chắn dẫn đến các đánh giá khác nhau nhiều hơn.

Độ nhạy của phép tính với các tỷ lệ chiết khấu khác nhau có nghĩa là có nhiều cuộc thảo luận về sử dụng tỷ lệ thích hợp. Việc lựa chọn tỷ lệ phụ thuộc một phần vào bối cảnh. Lãi suất thị trường tài chính không phù hợp với hầu hết các bối cảnh khu vực công, đặc biệt là do việc đánh thuế

cần phải được tính đến: các nhà đầu tư tư nhân có thể sẽ phải trả thuế trên lợi nhuận của họ. Nhìn chung, khu vực công nên chọn mức chiết khấu thấp hơn vì một số lý do. Các cơ quan khu vực công hoặc các tổ chức phi lợi nhuận được cho là kiên nhẫn hơn các nhà đầu tư tư nhân, hoặc có khoảng thời gian dài hơn. Tỷ lệ được chọn cũng phải phản ánh chi phí cơ hội của số tiền được sử dụng để tài trợ cho một khoản đầu tư. Các cân nhắc khác cũng áp dụng vào các dự án khu vực công. Một là liệu nền kinh tế có đang phát triển hay không, bởi vì nếu mọi người sẽ khá giả hơn nhiều trong tương lai, thì chúng ta - những người đóng thuế nghèo hơn có thể muốn được đền bù tốt hơn ngay bây giờ cho một khoản đầu tư có lợi cho họ. Chúng ta cũng có thể muốn kết hợp các quan điểm về việc liệu chúng ta có quan tâm đến mọi người trong tương lai ít hơn chúng ta quan tâm đến bản thân hay không.

Đôi khi, tỷ lệ lãi suất đối với tài sản dài hạn không có rủi ro, chẳng hạn như trái phiếu Chính phủ, được sử dụng trong các CBA. Tuy nhiên, nói chung, tỷ lệ lý tưởng để được chọn cho các CBA của Chính phủ - đặc biệt là đối với các câu hỏi liên quan đến tâm nhìn dài hạn, chẳng hạn như các chính sách môi trường - dựa trên công thức *tỷ lệ chiết khấu xã hội* năm 1928 do Frank Ramsey đặt ra và được gọi là quy tắc Ramsey. Đó là:

$$r_t = \delta + \eta^* g_t$$

Trong đó:

$\delta$  là tỷ lệ ưa thích thời gian xã hội thuần túy (tỷ lệ này càng thấp thì xã hội càng kiên nhẫn hơn để thu hồi vốn đầu tư ngay bây giờ).

η là hệ số co giãn của độ thỏa dụng tiêu dùng biên (đo lường mức độ giảm nhanh chóng khi tiêu dùng tăng lên theo thời gian, hoặc tại các nơi khác nhau, hoặc các trạng thái thế giới khác nhau, mà càng thấp mức độ thỏa dụng biên này càng giảm chậm dần).

g<sub>t</sub> là tốc độ tăng tiêu dùng trên đầu người tại thời điểm t (đo lường mức tiêu dùng bổ sung sẽ có trong khoảng thời gian trong tương lai).

Nhu cầu về một tỷ lệ chiết khấu xã hội khác với bất kỳ lãi suất tư nhân nào là do một số yếu tố: lãi suất thị trường được quan sát sẽ không có quan điểm liên thế hệ; thế hệ tương lai không có tiếng nói trong các quyết định chính sách hiện tại; và thời gian dài liên quan đến sự không chắc chắn lớn hơn. Công thức, rút ra từ công trình nghiên cứu của Ramsey về tăng trưởng kinh tế tối ưu trong dài hạn, trực quan nói rằng lãi suất tối ưu mà xã hội sẽ trả để cung cấp số tiền tiết kiệm và đầu tư tối đa hóa sản lượng xã hội theo thời gian phụ thuộc vào sự tăng trưởng của tiêu dùng, bao nhiêu tiện ích bổ sung mà tiêu dùng bổ sung mang lại và mức độ quan tâm của mọi người về hạnh phúc của mọi người trong tương lai.

Tuy nhiên, việc lựa chọn các số liệu thực tế còn nhiều tranh cãi. Ví dụ, δ có một khía cạnh đạo đức rõ ràng: Chúng ta có nghĩ rằng những người trong tương lai “đáng giá” hơn chúng ta không? Nếu không, và chúng ta tin rằng trọng lượng đạo đức tương tự nên được trao cho những người trong tương lai như những người còn sống hiện tại, nó nên được đặt bằng 0 hoặc ít nhất là rất thấp. Một số nhà kinh tế thích sử dụng cách tiếp cận “mô tả” và suy ra các giá trị cho δ từ hành vi quan sát được.

g, phụ thuộc vào dự báo về tăng trưởng trong tương lai, vì nếu mọi người trong tương lai sẽ giàu hơn vì tăng trưởng kinh tế giữa hiện tại và sau này, lợi ích ròng trong tương lai có thể được chiết khấu nhiều hơn; sau tất cả, họ sẽ được hưởng mức tiêu thụ cao hơn chúng ta hiện tại. Đôi khi nó là hợp lý để giả định một con số tương tự như tốc độ tăng trưởng trung bình trong quá khứ gần đây, chẳng hạn 0,02 (2% mỗi năm trên đầu người); nhưng trong một số bối cảnh, tương lai có thể khác với quá khứ. Ví dụ, tranh luận về biến đổi khí hậu và những biện pháp cần thực hiện để thích ứng với nó hoặc giảm thiểu nó, chẳng hạn, một số nhà môi trường cho rằng tăng trưởng trong tương lai sẽ bằng 0 hoặc âm vì những hậu quả có thể là thảm khốc do hiện tại chúng ta không hành động.

$\eta$  điều chỉnh các đơn vị tiêu dùng bổ sung trong tương lai theo độ thỏa dụng biên của chúng. Có vẻ hợp lý khi giả định mức độ thỏa dụng biên giảm dần của tiêu dùng bổ sung, nhưng thật khó để biết con số này nên là bao nhiêu. Nếu  $\eta = 1$ , thì mức tăng thu nhập 1% có giá trị như nhau đối với mọi người, bất cứ khi nào họ sống, không tính đến mức thu nhập của họ. Đôi khi công thức được đặt tương đương với lãi suất thị trường “an toàn” để rút ra một ước tính cho một trong các yếu tố, tranh luận về chúng.

Trên thực tế, các nhà kinh tế khác nhau và chính phủ, sử dụng các tỷ lệ chiết khấu xã hội khác nhau. Vương quốc Anh khuyến nghị tỷ lệ chiết khấu là 3,5% để tính các NPV trong vòng dưới 30 năm dựa trên hiệu chuẩn sau của quy tắc Ramsey:

$$\delta = 1,5\%, g = 2,0\% \text{ và } \eta = 1$$

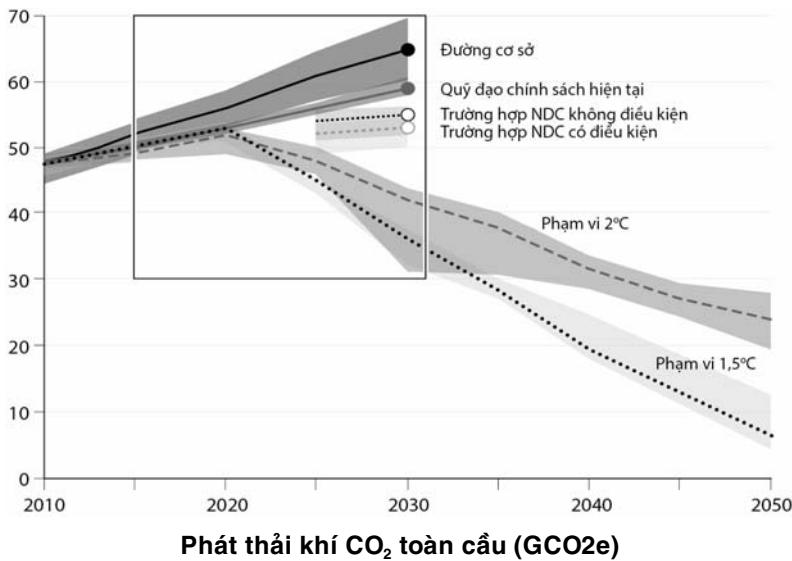
Đối với thời hạn dài hơn 30 năm, tỷ lệ chiết khấu giảm dần được khuyến nghị: 3% cho từ 31 đến 75 năm; 2,5% trong 76 đến 125 năm; 2% cho 126 đến 200 năm, 1,5% cho 201 đến

300 năm, và cuối cùng là 1% cho khoảng thời gian trên 301 năm. Ở Pháp, kể từ năm 2005 báo cáo *Lebègue*, đã lựa chọn tỷ lệ chiết khấu 4% trong vòng 30 năm (dựa trên  $\delta = 0\%$ ,  $g = 2\%$  và  $\eta = 2$ ). Đối với các khoảng thời gian dài hơn, sử dụng tỷ lệ chiết khấu 2%. Tại Hoa Kỳ, Cơ quan Bảo vệ Môi trường khuyến nghị sử dụng 2% -3% nhưng thử nghiệm kết quả với 7%, trong khi Văn phòng Quản lý và Ngân sách khuyến nghị sử dụng 7% và thử nghiệm với 3%. Vì vậy, rõ ràng là không có sự đồng thuận, và với độ nhạy của các phép tính CBA về sự lựa chọn, cách tiếp cận thực tế duy nhất là tiến hành các bài kiểm tra độ nhạy bằng cách sử dụng một loạt các tỷ lệ chiết khấu (Hộp 8.1). Tuy nhiên, do lãi suất thấp đối với khoản nợ Chính phủ kéo dài trong một thập kỷ nay, các số liệu được đưa ra bằng cách sử dụng công thức Ramsey đôi khi cao hơn lãi suất thực tế mà Chính phủ phải trả để vay.

### Hộp 8.1

Sự bất đồng về lựa chọn tỷ lệ chiết khấu là gay gắt nhất trong bối cảnh vấn đề môi trường. Sự bất đồng này được đưa ra trong cuộc tranh luận về *Báo cáo kinh tế về biến đổi khí hậu* của Tạp chí *Stern Review* năm 2006, một báo cáo mang tính bước ngoặt của Kho bạc Vương quốc Anh\*. Báo cáo lập luận cho một tỷ lệ chiết khấu xã hội là 1,4% ( $\delta = 0,1\%$ ,  $g=1.3$  và  $\eta = 1$ ). Một con số thấp hơn tỷ lệ chiết khấu xã hội làm cho chi phí thiệt hại môi trường ròng trong tương lai lớn hơn nhiều và tương tự đối với lợi ích ròng của việc ngăn chặn nó ngay bây giờ. Các nhà kinh tế khác phản bác những con số thấp này; William Nordhaus đề xuất  $\delta = 1,5\%$  và  $\eta = 2$ , hơn gấp đôi con số của Stern ở cùng một dự báo về tăng trưởng. Partha Dasgupta đề xuất  $\eta$  nên lên đến 4, phản ánh mối quan tâm lớn hơn đối với bất bình đẳng thu nhập (bao gồm cả theo thời gian),

ngay cả với mức thấp δ cũng đưa ra tỷ lệ chiết khấu xã hội cao hơn so với đề xuất của Stern. Tỷ lệ chiết khấu xã hội 1,4% thay vì 6% sẽ nhân lên gấp sáu lần giá trị chiết khấu của thiệt hại khí hậu trong tương lai trong 100 năm kể từ bây giờ\*\*. Các tính toán trong bối cảnh biến đổi khí hậu càng trở nên khó khăn hơn bởi những bất ổn liên quan đến dự đoán các biến số kinh tế và khoa học, bao gồm nồng độ CO<sub>2</sub> và các khí nhà kính khác. Các nhà kinh tế và các nhà khoa học khí hậu sử dụng các hệ thống phương trình, *các mô hình đánh giá tích hợp*, để cố gắng nắm bắt nhiều mối quan hệ và phản hồi giữa các biến số kinh tế và khí hậu liên quan\*\*\*. Có một số, được gọi bằng các từ viết tắt như DICE, PAGE (được sử dụng trong *Stern Review*) và FUND. Các mô hình phức tạp hơn cố gắng kết hợp các ảnh hưởng bổ sung, ít có khả năng dự đoán hơn, chẳng hạn như đổi mới công nghệ và những thay đổi trong sở thích xã hội. Mặc dù vậy, tất cả các mô hình đều thống nhất rằng để hạn chế nhiệt độ toàn cầu tăng lên đến 2°C hoặc thấp hơn, lượng khí thải CO<sub>2</sub> cần phải giảm nhanh chóng kể từ bây giờ.



Nguồn: UNEP 2018 Global Emission Report. Hình minh họa cho thấy phạm vi phát thải trong dự báo cơ sở, phạm vi phát thải nếu chính sách hiện

hành tiếp tục, phạm vi phát thải nếu “các điều kiện do quốc gia xác định” (NDCs; ví dụ, các cam kết) được thực hiện và những gì cần thiết để hạn chế sự gia tăng nhiệt độ như được trình bày.

\* [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811tf-/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811tf-/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm).

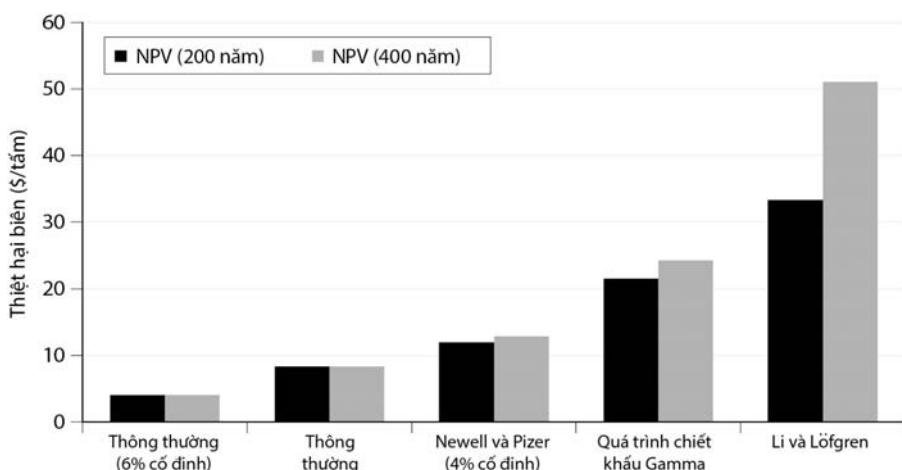
\*\* Partha Dasgupta (2006), “Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change”, Cambridge University Working Paper, <http://www.econ.cam.ac.uk/people-files/emeritus/pd10000/publications/stern07.pdf>.

\*\*\* John Weyant (2017), “Some Contributions of Integrated Assessment Models of Global Climate Change”, *Review of Environmental Economics and Policy* 11, no. 1 (Winter): 115-137, <https://doi.org/10.1093/reep/rew018>.

## Lựa chọn công thức chiết khấu

Công thức NPV sử dụng chiết khấu theo cấp số nhân tiêu chuẩn, có nghĩa là mọi người không quan tâm đến việc có 100 USD bây giờ, 110 USD trong một năm và 121 USD trong hai năm. Giá trị của lợi ích ròng trong tương lai giảm theo tỷ lệ không đổi trong mỗi khoảng thời gian trì hoãn. Có một số bằng chứng (xem Chương 5) rằng mọi người thấy dạng chiết khấu hyperbol trực quan hơn, vì trong thực tế, nhiều người thiếu kiên nhẫn hơn về những hy sinh trước mắt nhưng kiên nhẫn hơn về tương lai hàm ý trong công thức chuẩn. Như đã đề cập ở trên, phương thức chính thức của chính phủ thường sử dụng các hàm bậc thang (step functions) với tỷ lệ chiết khấu giảm dần theo các bước trong khoảng thời gian ngày càng dài, điều này đi theo một cách nào đó để thừa nhận điều này. Khi đánh giá các ước tính về một cái gì đó như thiệt hại biên do phát thải khí CO<sub>2</sub> trong các khoảng thời gian dài tới 200 năm hoặc 400 năm, việc lựa chọn kỹ thuật tạo ra sự khác biệt đáng kể. Sử dụng công thức chuẩn, giá trị hiện tại của lợi ích ròng

trong tương lai giảm xuống giá trị thấp trong một thời gian ngắn. Sử dụng công thức chiết khấu hyperbol (với các giá trị tham số thích hợp), hoặc sự không chắc chắn không hợp nhất tăng theo thời gian, hoặc bất đồng sử dụng tỷ lệ chiết khấu phù hợp, hoặc đặt nặng hơn vào ý kiến của những người quan tâm hơn là tất cả các điều chỉnh đưa ra nhiều trọng số hơn đối với chi phí ròng và lợi ích ròng trong tương lai xa hơn. Hình 8.1 minh họa sự khác biệt lựa chọn công thức.



**Hình 8.1. Thiệt hại biên ước tính trên một tấn CO<sub>2</sub>, sử dụng các tỷ lệ và phương pháp chiết khấu khác nhau**

Nguồn: David Pearce et al. (2003), “Valuing the Future: Recent Advances in Social Discounting”, *World Economics* 4, no. 2 (April/June): 136.

Hai bộ biểu đồ cột đầu tiên so sánh tỷ lệ cao hơn và thấp hơn và cho thấy rằng với chiết khấu tiêu chuẩn, 200 năm thứ hai không có trọng số trong ước tính NPV. Các áp dụng chiết khấu khác nhau làm tăng tất cả các ước tính so với công thức tiêu chuẩn, và đưa ra các mức trọng số bổ sung khác nhau cho tương lai xa hơn.

## Kết hợp các điểm phi tuyến tính trong phương pháp CBA

Sự khác biệt do các lựa chọn về tỷ lệ chiết khấu và chương trình ưu đãi đóng vai trò quan trọng trong một số trường hợp, và có thể theo cách không đối xứng. Ví dụ, nếu xem xét đầu tư để bảo tồn một hệ sinh thái và xem xét chi phí và lợi ích lâu dài, khả năng vượt quá mức mà sự suy giảm hơn nữa của một loài sẽ gây ra sự sụp đổ hệ sinh thái có thể khiến người ta có xu hướng thận trọng và sử dụng một tỷ lệ chiết khấu thấp hơn - do đó, một cách trực giác, thận trọng hơn sẽ dẫn đến những hành động kịch tính hơn ngay bây giờ. Trong khi nếu xem xét một kế hoạch cải thiện đường sá trong vòng 10 năm, rủi ro của việc đưa ra quyết định “sai lầm” về tỷ lệ chiết khấu (đặt quá nhiều hoặc quá ít trọng số vào lợi ích ròng của khoản đầu tư) có thể đối xứng.

Như đã lưu ý trước đó, công thức CBA là một công thức tuyến tính gần đúng với một công thức phi tuyến tính phức tạp hơn, vì vậy nó chỉ có khả năng gần với ước tính về lợi ích ròng thực sự khi xem xét các thay đổi cận biên. Tuy nhiên, điều quan trọng nhất là phải có một số phương pháp có cấu trúc để đánh giá các thay đổi chính sách lớn hoặc các dự án đầu tư, chứ không phải các phương pháp kế hoạch. Các nhà kinh tế môi trường đã đặc biệt quan tâm đến việc đánh giá các thay đổi phi tuyến tính, không cận biên, chẳng hạn như khả năng tăng tốc của thiệt hại gần các điểm tối hạn, và đã chỉ ra rằng phương pháp CBA tiêu chuẩn có thể dẫn đến sai lầm nghiêm trọng cả về lý thuyết và thực hành. Không cần phải nói đến những thay đổi phi tuyến tính, không cận biên có thể được tuân thủ nhiều hơn so với phương pháp tuyến

tính được sử dụng trong chính sách công hàng ngày; nhưng nó nên được áp dụng rộng rãi hơn trong các bối cảnh liên quan, chẳng hạn như các dự án kết cấu hạ tầng lớn và đánh giá môi trường.

### **Đánh giá chi phí và lợi ích trong tương lai: Sở thích được bộc lộ và Sở thích được nêu**

Lý tưởng nhất, các ước tính về chi phí và lợi ích cần thiết trong tương lai cho một CBA là từ các phương pháp kinh tế lượng, chẳng hạn như ước tính các hàm cung và cầu dựa trên các quan sát về giá và số lượng trong quá khứ. Ví dụ, dự báo số lượng hành khách trong tương lai trên một tuyến đường sắt mới có thể dựa trên sự co giãn của cầu được ước tính một cách kinh tế từ mạng lưới đường sắt hiện tại và việc sử dụng nó, cũng như các biến số khác liên quan đến mô hình kinh tế, chẳng hạn như thu nhập hoặc việc làm. Ngay cả trong trường hợp tương đối đơn giản, nơi mà quá khứ đường như là một hướng dẫn hữu ích cho tương lai, thì cũng cần phải cẩn thận, vì nó có thể củng cố các đặc điểm hiện tại không mong muốn. Ví dụ, để đánh giá lợi ích ròng của các khoản đầu tư vào giao thông công cộng, có thể thấy rõ ràng là sử dụng mức lương để đánh giá thời gian tiết kiệm được từ việc đi làm nhanh hơn. Nhưng mức lương cao hơn ở nơi mọi người làm việc năng suất hơn, điều này có thể là do hạ tầng giao thông công cộng trước đây tốt hơn những nơi khác. Vì vậy, sự chênh lệch có thể tăng lên theo thời gian trong một hiện tượng được gọi là *hiệu ứng Matthew (Matthew effect)* the Parable of the Talents, Matthew 25:29). Điều này có thể tránh được bằng

cách sử dụng mức lương trung bình quốc gia thay vì số liệu địa phương.

Thật không may, CBA thường cần thiết trong những trường hợp khó dự đoán lợi ích hoặc chi phí tương lai. Điều này đặc biệt xảy ra khi có các lợi ích và chi phí môi trường liên quan vì nhiều yếu tố thiên nhiên là miễn phí, và ngay cả khi giá cả thị trường có sẵn, chúng không phản ánh nhiều các ngoại tác. Tương tự, đôi khi cũng cần đánh giá các giá trị văn hóa hoặc giá trị tiện nghi, chẳng hạn như giá trị của một di tích lịch sử hoặc tinh thần cộng đồng của một thị trấn. Các nhà hoạch định chính sách nên định giá những thứ vô giá như thế nào? Các vấn đề tương tự có thể nảy sinh trong bối cảnh hàng hóa kỹ thuật số có giá bằng không, khi các nhà hoạch định chính sách có thể muốn ước tính gánh nặng của một quy định mới đối với một công ty kỹ thuật số có thể khiến công ty này rút lại dịch vụ.

Nếu dữ liệu liên quan trực tiếp không có sẵn, có hai cách tiếp cận: *sở thích được bộc lộ (revealed preference)* và *sở thích được nêu (stated preference)* (hoặc *định giá ngẫu nhiên*). Mục đích là để khuyến khích mọi người *sẵn sàng chi trả (willingness to pay-WTP)* cho một tiện ích hoặc *sẵn sàng chấp nhận (willingness to accept- WTA)* thiệt hại của nó, khi giá cả thị trường là không có sẵn hoặc không có tất cả những thông tin đó vì ngoại tác hoặc các khía cạnh phi giá cả của quyết định.

#### *Các phương pháp sở thích được bộc lộ*

Nhìn vào những lựa chọn thực tế mà mọi người đưa ra trong việc sử dụng một mặt hàng hay một tiện ích là một cách hấp

dẫn để ước tính chi phí và lợi ích. Ví dụ, giá trị mà mọi người đặt vào một tiện ích như khu bảo tồn thiên nhiên địa phương có thể được ước tính bằng cách xem xét chi phí du lịch phát sinh (Có bao nhiêu du khách và họ đi bao xa?) và phí vào cửa mà họ phải trả. Giá trị của tài nguyên phải vượt quá tổng chi phí đi lại và giá vé vào cửa, nếu không mọi người sẽ không bận tâm đến việc đi lại. Nếu bạn đã từng được hỏi mã zip hoặc mã bưu điện khi vào công viên hoặc bảo tàng quốc gia, bạn có thể thu thập loại dữ liệu này cho một phân tích đánh giá kinh tế lượng.

Việc quan sát trực tiếp các chi phí liên quan như vậy không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được, nhưng một phương pháp sở thích được bộc lộ khác là *định giá hưởng thụ (hedonic valuation)*, một phương pháp gián tiếp. Nó liên quan đến việc sử dụng giá thị trường của các hàng hóa khác bị ảnh hưởng bởi vấn đề lãi suất. Ví dụ, các tiện nghi về môi trường (công viên gần đó) hoặc sự chịu đựng (tiếng ồn từ giao thông hoặc máy bay, ô nhiễm) ảnh hưởng đến giá nhà (cùng với các yếu tố khác, chẳng hạn như chất lượng của ngôi nhà và đặc điểm khu vực lân cận). Các mối nguy hiểm trong công việc, chẳng hạn như tiếp xúc với chất độc, ảnh hưởng đến tiền lương, cùng với các biến số khác. Kỹ thuật hồi quy đa biến có thể cung cấp các ước tính dựa trên giá thị trường bị ảnh hưởng (giá nhà và mức lương được sử dụng phổ biến nhất). Một khả năng khác là xem xét chi tiêu phòng thủ (Hộp 8.2). Hồi quy hưởng thụ cũng được sử dụng trong bối cảnh các loại đánh giá chính sách công khác cũng như CBA, sẽ được thảo luận thêm bên dưới.

### Hộp 8.2. Các khoản chi tiêu phòng thủ (Defensive expenditures)

Đôi khi các khoản chi tiêu *phòng thủ* hoặc *ngăn chặn* có thể tạo cơ sở cho các ước lượng thực nghiệm. Ví dụ, có thể ước lượng mức độ sẵn sàng trả để tránh ô nhiễm bằng cách xem xét chi tiêu để mua nước đóng chai, máy lọc không khí hoặc khẩu trang. Phương pháp này được sử dụng để xem xét chi phí của một vụ tràn hóa chất trichloroethylene năm 1987, được phát hiện trong mạch nước ngầm gần Perkasie ở miền Nam bang Pennsylvania. Người dân địa phương đã chi 1 triệu USD mỗi tuần trong hơn 80 tuần cho nước đóng chai, hệ thống xử lý, nước sôi và các biện pháp khác để bảo vệ bản thân họ\*. Một phương pháp tương tự đã được sử dụng để ước lượng rằng thêm 10 ngày không khí sạch ở các thành phố của Trung Quốc sẽ giảm chi tiêu cho khẩu trang lên tới 187 triệu USD, vì vậy số tiền này là giá trị ít nhất của việc giảm thiểu ô nhiễm nặng\*\*.

\* C. Abdalla, B. Roach, and D. Epp (1992), "Valuing Environmental Quality Changes Using Averting Expenditures: An Application to Groundwater Contamination", *Land Economics* 68, no. 2: 163-169.

\*\* Junjie Zhang and Quan Mu (2017), "Air Pollution and Defensive Expenditures: Evidence from Particulate-Filtering Facemasks" (July 20), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2518032>.

### Những phương pháp sở thích được nêu

Phương pháp sở thích được nêu hoặc phương pháp tiếp cận giá trị tiềm ẩn lấy ước tính từ các cuộc khảo sát hoặc bảng câu hỏi (Hộp 8.3). Mặc dù các kỹ thuật của CBA có từ thế kỷ XIX, nhưng thảm họa Exxon Valdez vào ngày 24/3/1989, khi gần 11 triệu gallon dầu thô tràn từ con tàu vào một vịnh Alaska hoang sơ, là một kích hoạt cho sự phát triển của các phương pháp tiếp cận giá trị tiềm ẩn được sử dụng rộng rãi ngày nay.

Có một số yếu tố chi phí đơn giản, chẳng hạn như mất sinh kế của người dân. Nhưng nhiều cái giá rõ ràng phải trả là hủy hoại môi trường, và ở đó cũng rõ ràng không kém, có vụ kiện tụng lớn đòi công ty dầu mỏ bồi thường. Những yêu cầu bồi thường này nên được đánh giá như thế nào? Hội đồng chuyên gia của Cơ quan Khí quyển và Đại dương Quốc gia Hoa Kỳ (US National Oceanic and Atmospheric Agency) đã xem xét cách thực hiện đánh giá.

### Hộp 8.3. Các yếu tố của định giá ngẫu nhiên

WTP hoặc WTA đôi khi được coi là có ba yếu tố:

*Giá trị sử dụng:* giá trị bạn nhận được bây giờ từ việc sử dụng tài nguyên.

*Giá trị của quyền lựa chọn:* giá trị bạn nhận được khi có lựa chọn sử dụng tài nguyên trong tương lai (tương tự như cách các lựa chọn thị trường tài chính có giá trị).

*Giá trị phi sử dụng:* được tạo thành từ các thành phần khác nhau, chẳng hạn như giá trị truy vấn (giá trị bạn nhận được từ ý tưởng có thể để lại cho thế hệ tương lai), giá trị tồn tại hoặc giá trị nội tại (bạn định giá bao nhiêu chỉ cần biết nó ở đó), hoặc lòng vị tha thuần túy (mức độ đánh giá của bạn về việc người khác có thể sử dụng nó).

Hội đồng chuyên gia, đã báo cáo những phát hiện của mình vào năm 1993, lưu ý rằng các phương pháp định giá ngẫu nhiên có một số hạn chế, bao gồm những điểm sau:

- *Thiền kiến định khung:* Các câu trả lời phụ thuộc vào cách diễn đạt chính xác các câu hỏi, cũng như sự khác nhau giữa WTP và WTA.

- *Thiên kiến chiến lược:* Người được phỏng vấn có thể đưa ra những giá trị sai - phóng đại WTP của họ để đảm bảo duy trì, đánh giá thấp nó để thúc đẩy sự phát triển.
- *Thiên kiến thông tin:* Nếu người trả lời không có kiến thức/kinh nghiệm về bối cảnh, họ không thể đưa ra một định giá sáng suốt.
- *Thiên kiến giả thuyết:* Người được hỏi không thực sự phải trả chi phí, vì vậy họ có thể không cân nhắc kỹ câu trả lời của mình. Ví dụ, các cuộc điều tra về môi trường có xu hướng báo cáo giá trị cao về bảo vệ loài, nhưng chính các công ty xây dựng mới chịu chi phí trực tiếp.

Những thách thức này trong việc xác định và giải thích các ước lượng WTP và WTA có nghĩa là một số nhà kinh tế rất phê phán các phương pháp tiếp cận định giá ngẫu nhiên, và đặc biệt cho rằng chúng đưa ra các ước lượng cực kỳ lớn. Tuy nhiên, chúng vẫn được sử dụng rộng rãi, đặc biệt là trong kinh tế học môi trường (Hộp 8.4), và có nhiều tài liệu học thuật tìm cách khắc phục những hạn chế. Báo cáo của nhóm Arrow đưa ra một số hướng dẫn để thực hiện phương pháp định giá ngẫu nhiên:

- Cuộc khảo sát phải đưa ra một phác thảo chính xác về vấn đề.
- Các cuộc phỏng vấn khảo sát nên được thực hiện trực tiếp, không phải qua điện thoại (báo cáo phải lùi ngày tháng trước khi được sử dụng rộng rãi trên internet).
- Các câu hỏi phải cụ thể và cô đọng nhất có thể, và được thể hiện theo giá cả thực tế.
- Người trả lời cần được nhắc nhở rằng trả nhiều tiền hơn cho một thứ thì sẽ để lại ít tiền hơn ở nơi khác.

Tuy nhiên, những hướng dẫn này sẽ làm cho việc định giá ngẫu nhiên trở nên rất tốn kém, vì vậy chúng hiếm khi được tuân thủ trong thực tế, đặc biệt là trong phỏng vấn trực tiếp. Các cơ sở lý luận tiếp theo xem xét làm thế nào để đảm bảo *khả năng tương thích khuyến khích* (*incentive compatibility*), nói cách khác là việc định giá phản ánh sở thích thực sự của mọi người, thử nghiệm các đặc trưng, hiệu chỉnh kết quả với các nguồn bằng chứng khác nhau, và cẩn thận thiết kế đầy đủ cuộc khảo sát và lấy mẫu.

#### Hộp 8.4

Một nghiên cứu năm 1992 xem xét WTP để bảo tồn loài cú đốm phương Bắc ở Tây Bắc Thái Bình Dương của Hoa Kỳ là một ví dụ ban đầu về các phương pháp định giá ngẫu nhiên trong thực tế\*. Môi trường sống của loài cú này đang bị đe dọa do việc bán gỗ rừng. Câu hỏi đặt ra là liệu một số khu vực rừng nhất định có nên bị thu hồi để sử dụng vì mục đích thương mại hay không. Một cuộc khảo sát đã được gửi đến 1.000 hộ gia đình trên khắp Hoa Kỳ, đặt vấn đề liệu người được hỏi có sẵn sàng trả nhiều thuế hơn và giá cao hơn để thực hiện chính sách bảo tồn hay không. Kết luận rằng lợi ích của việc bảo tồn các con cú vượt quá chi phí ít nhất là 3:1 và có lẽ nhiều như 43:1. Tuy nhiên, lưu ý rằng câu hỏi về lợi ích lại được đặt ra cho một mẫu bao gồm toàn bộ người dân trên khắp Hoa Kỳ, trong khi chi phí do không thể khai thác gỗ thuộc về công ty lâm nghiệp. Kể từ đó, đã có nhiều nghiên cứu định giá ngẫu nhiên xem xét các loài có nguy cơ tuyệt chủng. Một cuộc khảo sát gần đây về cơ sở lý luận cho thấy hơn 100 nghiên cứu chủ yếu dành cho Hoa Kỳ và các nền kinh tế giàu có khác, thường xem xét các loài “có sức lôi cuốn”, chủ yếu là động vật có vú\*\*. Phạm vi ước lượng rất rộng, tùy thuộc vào địa điểm và loài. Hơn nữa, kết luận:

“Mức độ sẵn sàng chi trả thường có mối tương quan thuận với thu nhập cao hơn, trình độ học vấn cao hơn, tuổi tác thấp hơn và thái độ ủng hộ môi trường mạnh mẽ hơn”. Nói cách khác, đây không phải là một công cụ trung lập.

\* D. Hagen, J. Vincent, P. Welle (1992), “Benefits of Preserving Old Growth Forests and the Spotted Owl,” *Contemporary Policy Issues* 10, no. 1: 13-26.

\*\* Ram Pandit et al. (2015), “A Review of Non-market Valuation Studies of Threatened Species and Ecological Communities,” Department of the Environment, Canberra, Australia.

Một cách tiếp cận phổ biến là thiết lập bảng câu hỏi theo một cách có cấu trúc hơn, được gọi là *thực nghiệm lựa chọn* (*choice experiments*) (Hộp 8.5). Cách tiếp cận dựa trên khảo sát này không đặt câu hỏi trực tiếp cho mọi người về WTP (hoặc WTA) của họ. Thay vào đó, những người trả lời được đưa ra một tập hợp các tình huống giả định và được yêu cầu lựa chọn trong số các phương án thay thế, mà được đưa ra càng cụ thể và càng quen thuộc càng tốt. Sau đó, các nhà nghiên cứu có thể so sánh sự lựa chọn của mọi người giữa các gói hàng hóa hoặc kết quả khác nhau, và do đó, rút ra WTP cận biên.

#### Hộp 8.5. Thực nghiệm lựa chọn

Một nghiên cứu năm 1983 cho phép người trả lời được lựa chọn các mùi của các gói nhiên liệu diesel khác nhau từ các xe tải lớn và chi phí vận chuyển (cao/thấp, thấp/cao)\*; WTP ngầm định để tránh tiếp xúc với khói là khoảng 75 USD cho mỗi hộ gia đình mỗi năm. Con số này so với chi phí cho mỗi hộ gia đình mỗi năm là 3,60 USD để kiểm soát khí thải xe tải (mặc dù những chi phí này ban đầu phát sinh bởi các công ty vận tải đường bộ).

Một cách tiếp cận tương tự sử dụng trong một nghiên cứu sơ bộ gần đây về giá trị mà mọi người đặt lên hàng hóa kỹ thuật số vốn là những mặt hàng không được tính giá rõ ràng, chẳng hạn như phương tiện truyền thông xã hội, bản đồ trực tuyến và email\*\*. Đưa ra lựa chọn giữa các gói hàng hóa khác nhau, bao gồm những mặt hàng phi kỹ thuật số như TV và ngũ cốc ăn sáng, thử nghiệm cho thấy mức thiệt hại trung bình của những mặt hàng như vậy nếu sẵn sàng chấp nhận (WTA) dao động từ 155 USD/năm cho các dịch vụ nhẫn tin tức thì đến 17.530 USD/cho các công cụ tìm kiếm. Trong khi những con số cụ thể này hóa ra lại quá cao thì phương pháp định giá ngẫu nhiên là một trong vài lựa chọn để đo lường giá trị của hàng hóa có giá cả bằng không.

\* Thomas J. Lareau and Douglas A. Rae (1989), “Valuing WTP for Diesel Odor Reductions: An Application of Contingent Ranking Technique”, *Southern Economic Journal* 55, no. 3: 728-742.

\*\* Erik Brynjolfsson, Felix Eggers, and Avinash Gannamaneni (2018), “Using Massive Online Choice Experiments to Estimate Changes in Well Being”, NBER Working Paper No. 24514, <https://www.nber.org/papers/w24514>.

**Bảng 8.1. Tóm tắt các phương pháp định giá thay thế cho CBA**

Phương pháp	Cơ sở	Nhận xét
Ước lượng các hàm cung, cầu	Những thay đổi quan sát được về giá cả/số lượng	Yêu cầu phải có dữ liệu chất lượng và phải vận dụng kinh tế lượng; bỏ qua các ngoại tác
<b>Các phương pháp sở thích được bộc lộ</b>		
Giá cả hưởng thụ	Giá thị trường (ví dụ: giá nhà, tiền lương)	Yêu cầu dữ liệu thị trường và dữ liệu về các đặc điểm có liên quan. Giả định giá cả

		phản ứng với các đặc điểm của lợi ích.
Chi phí trực tiếp	Thời gian đi lại, khoảng cách, chi phí cơ hội	Yêu cầu dữ liệu có ý nghĩa. Nhìn vào mức trung bình, không phải sự khác biệt giữa mọi người
<b>Các phương pháp sở thích được nêu</b>		
Định giá ngẫu nhiên	Khảo sát WTP/WTA	Thiên kiến trong các câu trả lời
Các thực nghiệm lựa chọn	Các ước lượng dựa trên khảo sát về WTP/WTA	Nhiều những câu hỏi tổ hợp cận biên

Mặc dù được sử dụng rộng rãi, nhưng những hạn chế của định giá ngẫu nhiên đặt ra câu hỏi, “Có phải có một vài con số tốt hơn không con số?”, Tiêu đề của một bài báo nổi tiếng của Peter Diamond và Jerry Hausman thảo luận về những hạn chế của nó. Kết luận câu trả lời là có, nhưng con số này phải được sử dụng một cách thận trọng. CBA là một công cụ hằng ngày của các nhà kinh tế chính sách, với một số cách tiếp cận để ước tính chi phí và lợi ích (Bảng 8.1) nhưng cách tiếp cận mà việc sử dụng cần được đề phòng nhiều hơn so với thường lệ vào thời điểm đưa ra quyết định chính trị, đặc biệt là khi các số liệu trong tính toán dựa trên phương pháp định giá ngẫu nhiên.

Cuối cùng, cần lưu ý rằng đôi khi việc thiếu dữ liệu tuyệt đối có nghĩa là các lựa chọn thay thế quy tắc may rủi (rule-of-thumb) đơn giản hơn được sử dụng. Chuyển giao quyền lợi lấy lợi ích ước tính từ một nghiên cứu và đơn giản áp dụng chúng cho một bối cảnh khác, rẻ và dễ dàng nhưng đòi hỏi

các bối cảnh phải tương tự. Hiệu quả chi phí được áp dụng khi một dự án vẫn đang tiếp tục và nhiệm vụ là tìm ra cách thực hiện nó với chi phí thấp nhất.

## **Giá trị thống kê của cuộc sống**

Phân tích chi phí - lợi ích nên được áp dụng trong tất cả các loại bối cảnh, từ chính sách môi trường đến đầu tư kết cấu hạ tầng cho đến quy định. Nó phổ biến hơn nhiều trong hai trường hợp đầu tiên, nhưng việc áp dụng CBA vào các quy định đang dần trở nên phổ biến hơn. Ví dụ, ở Hoa Kỳ, các Chính phủ kế tiếp đã tăng cường yêu cầu CBA đối với các quy định mới - các chính quyền của Đảng Cộng hòa tin rằng có quá nhiều thói quan liêu, các chính quyền thuộc Đảng Dân chủ tin rằng các lợi ích như lợi ích về môi trường hoặc an toàn trong tương lai có xu hướng bị đánh giá thấp. Tuy nhiên, khi áp dụng CBA vào các quy định, một vấn đề đặc biệt khó khăn là làm thế nào để đánh giá cuộc sống của con người. Mặc dù mạng sống của con người là vô giá, nhưng điều này không giúp phân bổ ngân sách để đầu tư hoặc chi tiêu cho y tế, hoặc thẩm định các quy định an toàn được đề xuất để cân nhắc gánh nặng của quy định đối với thương tích và tử vong. Cũng như trong các lĩnh vực khác của CBA, phương trình chi phí tương đối đơn giản để tính toán, nhưng lợi ích phụ thuộc vào việc định giá những sinh mạng được cứu bằng cách gánh chịu chi phí đó. Cảm thấy không thoải mái vì điều này, không suy nghĩ vấn đề này đơn giản là chỉ làm cho cách tính ngầm chứ không rõ ràng.

Khái niệm được sử dụng (không may đã được đặt tên) là *giá trị thống kê của cuộc sống* (*value of a statistical life*)

(VSL). Nó thể hiện sự thay đổi trong WTP cá nhân đối với những thay đổi nhỏ trong rủi ro tử vong.

$$VSL = \Delta WTP / \Delta rủi ro$$

Ví dụ: giả sử một quy định an toàn được đề xuất sẽ giảm nguy cơ tử vong do một hoạt động từ 1/100.000 người xuống 1/200.000 người mỗi năm. Nếu trung bình mọi người sẵn sàng trả thêm 5 USD mỗi năm để giảm rủi ro này, thì:

$$VSL = 5 \text{ USD} \div (1/200.000) = 1 \text{ triệu USD}$$

Điều quan trọng cần lưu ý là điều này khác với những gì bạn sẽ trả để ngăn chặn một cái chết nào đó; nó là một khái niệm *cận biên*, và sử dụng những thay đổi nhỏ trong rủi ro.

Yếu tố WTP đôi khi có thể được ước lượng bằng cách sử dụng các nghiên cứu về tiền lương hưởng thụ, đo lường giá trị mà mọi người đặt vào rủi ro thay đổi bằng cách so sánh mức lương thị trường cho các ngành nghề có rủi ro tử vong khác nhau (kiểm soát tất cả các yếu tố đóng góp khác bao gồm các đặc điểm cá nhân). Mặc dù phương pháp này không phải là lý tưởng, nhưng có mọi lý do để mong đợi các phương pháp sở thích được nêu sẽ đưa ra các ước lượng có độ lệch cao. Mặc dù vậy, các ước lượng trước đây về VSL sử dụng các nghiên cứu về tiền lương cũng cho ra những con số cao: Vương quốc Anh 1,4-5 triệu USD; Nhật Bản 10 triệu USD; Hàn Quốc 700.000-900.000 USD; và Hoa Kỳ 3,5 triệu USD (tất cả các số liệu tính theo đồng đôla Mỹ năm 1995).

Khái niệm VSL đã bị chỉ trích vì một số lý do. Một số nhà phê bình tranh luận rằng mọi người có quyền tuyệt đối trong một số bối cảnh mà VSL tính toán - ví dụ, quyền tuyệt đối để làm sạch không khí để thở. Hơn nữa, nếu có một ai đó phải

chết do không thể điều tiết được khói xe (trong ví dụ này) thì đó sẽ là một tổn thất vô hạn, không có khả năng bồi thường. Một số người lập luận rằng thật là trái đạo đức nếu cố gắng định lượng. Lập luận ngược lại là cuộc sống tiềm ẩn nhiều rủi ro và sẽ là vô đạo đức nếu *không* sử dụng CBA và VSL để cố gắng tối đa hóa số lượng mạng sống được cứu hoặc kéo dài, trong điều kiện hạn chế nguồn lực có sẵn có.

Một cách tiếp cận khác để khuyến khích CBA trong những bối cảnh như vậy là sử dụng các *microlife* và *micromort*. Một *microlife* là một phần triệu tuổi thọ của người trưởng thành (khoảng 1/2 giờ), và một *micromort* là một trong một phần triệu nguy cơ đột tử. Một *micromort* được tính toán từ số liệu thống kê tổng hợp về cái chết đột ngột chia cho tổng dân số. Ở Vương quốc Anh, nguy cơ đột tử trung bình là 320 micromorts một năm. Trình bày các phép tính VSL theo đơn vị micro sẽ giúp các phép tính đó trở nên dễ chịu hơn. Rủi ro của các hoạt động khác nhau có thể được so sánh theo các *micromort* hoặc sự mất mát của các *microlive* - sự khác biệt là các *micromort* không tích lũy nhưng các *microlive* bị mất thì có (từ các lối sống lựa chọn như hút thuốc lá). Viện Quốc gia về Y tế và Chăm sóc Xuất sắc (National Institute for Health and care excellence - NICE), cơ quan của Vương quốc Anh thực hiện các CBA về các can thiệp y tế và thuốc, cho thấy NHS có thể trả tới 30.000 bảng Anh để kéo dài tuổi thọ của một cá nhân thêm một năm (17.500 *microlives*), ước tính giá trị của một *microlife* vào khoảng 1,70 bảng Anh. Trong một số môn thể thao mạo hiểm, chẳng hạn như nhảy dù hoặc chạy marathon, mọi người thường như săn sàng chấp nhận rủi ro lên đến 10 *micromorts* - ngoại lệ là nhảy dù mạo hiểm, trung bình có

thêm 430 micromorts cho 1 lần nhảy hoặc một người tử vong sau mỗi 2.300 lần nhảy.

### *Giá trị công*

Rõ ràng là việc thực hiện CBA bao gồm nhiều đánh giá và giả định, đặc biệt là trong bối cảnh mà CBA là đánh giá về một khoản đầu tư hoặc quy định có thể thay đổi hành vi của mọi người một cách rõ ràng hoặc gây ra các tác động phi tuyến tính hoặc thay đổi từng bước, hoặc ở nơi mà nó liên quan đến những đặc điểm khó để đánh giá về bản chất, bao gồm những đặc điểm về môi trường hoặc văn hóa. Điều này đặt ra một câu hỏi rõ ràng: Thay vì che khuất các phán đoán trong kỹ thuật tính toán CBA, tại sao không làm cho chúng rõ ràng?

Một kỹ thuật thực hiện điều này là sử dụng khái niệm giá trị công (public value). Nó tương tự như CBA trong việc so sánh chi phí và lợi ích một cách có hệ thống, nhưng khác ở chỗ không cố gắng gói gọn tất cả các lợi ích trong một con số tiền tệ duy nhất. Thay vào đó là đánh giá các yếu tố khác nhau của chi phí và lợi ích một cách riêng biệt, và xem xét sự đánh đổi phân bổ giữa các nhóm khác nhau bị ảnh hưởng. Phương pháp tiếp cận giá trị công đã được nhiều cơ quan công quyền ở Hoa Kỳ và Vương quốc Anh sử dụng trong chính quyền địa phương, trị an, lĩnh vực nghệ thuật và sáng tạo, kiến trúc và di sản. Với một số khác biệt, đánh giá giá trị công sẽ tính toán chi phí theo cách tương tự như trong CBA, nhưng nó xem xét lợi ích theo các tiêu đề riêng biệt:

- Bao nhiêu người sẽ được hưởng lợi?
- Chất lượng trải nghiệm của họ sẽ như thế nào?
- Đề xuất có khả năng đạt được mục tiêu hoặc có tác động như đề xuất không?

Thông thường có thể đưa ra các phần của câu trả lời cho những câu hỏi này dưới dạng số, mặc dù không nhất thiết phải là định giá tiền tệ. Các phần khác được trả lời định tính hoặc rời rạc. Vấn đề là cần có một lập luận hợp lý để người khác có thể hiểu được tại sao quyết định cuối cùng lại đi theo cách mà nó đã làm - ngay cả khi họ không đồng ý với phán xét đó. Tính minh bạch của việc ra quyết định trong đánh giá giá trị công là rất quan trọng, vì nó mang lại tính hợp pháp cho các quyết định trong bối cảnh không chắc chắn về tương lai và khi lợi ích của các nhóm hoặc người khác nhau xung đột. Giá trị công là một khái niệm thời thượng trong những năm 1990 và 2000 và ít hơn ở ngày nay, mặc dù vẫn được các cơ quan công quyền sử dụng (Hộp 8.6). Nó có lẽ là nạn nhân của sự chuyên chế của các con số, thứ có thể làm cho các phép tính đơn thuần về số hoặc tiền tệ có vẻ khoa học hơn so với thực tế. Phương pháp tiếp cận giá trị công thực sự là một dạng của CBA thể hiện trung thực về những hạn chế của kỹ thuật đó nhưng vẫn đưa ra một số cấu trúc phân tích cho các quyết định chính sách.

#### **Hộp 8.6. Một ví dụ thực tế về giá trị công**

BBC Trust, cơ quan quản lý của BBC từ năm 2006 đến 2017, là đơn vị tiên phong trong việc sử dụng các phương pháp giá trị công\*. Cơ quan đã sử dụng các bài kiểm tra giá trị công chính thức để phê duyệt các dịch vụ mới của BBC hoặc các thay đổi lớn. Các yếu tố của giá trị công được xem xét đối với một dịch vụ mới, chẳng hạn là:

*Phạm vi tiếp cận:* Mức sử dụng dự kiến của dịch vụ trong một khoảng thời gian nhất định (ví dụ: số lượng hoặc tỷ lệ phần trăm người lớn sẽ sử dụng dịch vụ ít nhất một lần trong một tuần trung bình).

*Chất lượng và tính khác biệt:* Chất lượng của bất kỳ nội dung nào mà dịch vụ cung cấp, hoặc có thể là các vấn đề kỹ thuật, và mức độ đề xuất khác biệt với các dịch vụ hiện có hoặc các dịch vụ đề xuất khác.

*Ảnh hưởng:* Lợi ích mà người sử dụng dịch vụ sẽ đạt được, với tư cách là người tiêu dùng và với tư cách là công dân (ví dụ: hoạt động dân chủ tốt hơn, hoặc sự hiểu biết và tôn trọng giữa các cộng đồng khác nhau).

*Chi phí và giá trị đồng tiền:* Tác động tài chính của việc cung cấp dịch vụ mới hoặc ngược lại, không tiếp tục cung cấp nữa.

Mọi thử nghiệm đều bao gồm tham vấn cộng đồng và xuất bản các báo cáo tạm thời và báo cáo cuối cùng.

\* D. Coyle and C. Woolard (2010), “Public Value in Practice: Restoring the Ethos of Public Service”, BBC Trust, [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/fregulatory\\_framework/pvt/public\\_value\\_practice.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/fregulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf).

## **Thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên và thử nghiệm chính sách**

Một lý do có thể khiến mỗi quan tâm ngày càng tăng đối với bằng chứng về hiệu quả của các chính sách kinh tế là việc sử dụng các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên (RCTs). Được sử dụng từ lâu trong y học và nhiều ngành khoa học tự nhiên, đây là một kỹ thuật tương đối mới trong kinh tế và các ngành khoa học xã hội khác, ra đời từ đầu những năm 2000. Việc sử dụng chúng bắt nguồn từ việc nghiên cứu các nền kinh tế có thu nhập thấp, và hiện đã có hàng trăm dự án ở nhiều quốc gia được thiết kế để đánh giá các can thiệp chính sách cụ thể nhằm vào những thách thức như giảm tỷ lệ mắc bệnh sốt rét, tăng tỷ lệ đi học và khuyến khích phụ

huynh đưa con em mình đi tiêm phòng. Số lượng RCTs đang tăng lên nhanh chóng. Chúng đang được áp dụng ngày càng nhiều trong các nền kinh tế có thu nhập cao và cho các vấn đề từng có vẻ ngoài giới hạn (chẳng hạn như chính sách và giáo dục). Quy mô của các thử nghiệm đã lớn hơn nhiều (một thử nghiệm được tiến hành ở một nửa số thành phố của Pháp; một thử nghiệm khác ở bang Andhra Pradesh của Ấn Độ, nơi có dân số tương đương với Đức). Hiệp hội Kinh tế Hoa Kỳ (American Economic Association) hiện duy trì một cơ quan đăng ký RCTs trong lĩnh vực kinh tế (tại <https://www.socialscienceregistry.org/>).

Sự lây lan nhanh chóng ban đầu của RCTs ở các nước đang phát triển là do các nhà tài trợ, cả các chính phủ và các tổ chức phi chính phủ như Quỹ Gates, ngày càng nhấn mạnh vào bằng chứng thực nghiệm rằng tiền của họ đang được chi tiêu tốt (Hộp 8.7). Áp lực nhà tài trợ này đã không còn ở các nền kinh tế giàu có, vì vậy việc sử dụng RCTs bị hạn chế hơn, mặc dù lan truyền chậm, thường là chiêu bài của các chính sách thí điểm. Mặc dù người nộp thuế chắc chắn muốn biết liệu tiền của họ có được chi tiêu tốt hay không, nhưng các chính trị gia ít muốn kiểm tra các cam kết chính sách của họ bằng thực nghiệm. Ý tưởng về một thí điểm, có thể được các chính trị gia, những người không có nhiều mối đe dọa chấp nhận hoặc từ chối, là một ý tưởng đáng hoan nghênh để điều hướng nền kinh tế chính trị của các đề xuất chính sách kinh tế. Tuy nhiên, các doanh nghiệp ngày càng chấp nhận RCTs, thường để kiểm tra các giả định về hành vi khác nhau (như đã thảo luận trong Chương 5) - các doanh nghiệp kỹ thuật số gọi đây là *thử nghiệm A/B* - và điều này có thể khuyến khích việc sử dụng kỹ thuật này

nhiều hơn trong chính sách công. Có những dấu hiệu cho thấy điều này đang xảy ra. Phòng thí nghiệm MIT giới thiệu RCTs để phát triển kinh tế học, J-PAL, đã mở văn phòng tại Bắc Mỹ trong năm nay. Các đơn vị kinh tế học hành vi mới trong chính phủ ở một số quốc gia, cũng được mô tả trong Chương 5, cũng là những người quan tâm RCTs.

### Hộp 8.7. RCTs trong thực tế

Đã có sự phát triển mạnh mẽ trong việc sử dụng các thử nghiệm đối chứng ngẫu nhiên trong kinh tế học đến nỗi các nhà thực hành đã được gắn một cái mác: những người theo chủ nghĩa ngẫu nhiên. Xu hướng bắt đầu trong việc nghiên cứu các chính sách về việc phát triển các bộ đếm, thường là các dự án được tài trợ bởi các nhà tài trợ. Nhiều lĩnh vực chính sách được đề cập nhưng tập trung vào y tế, giáo dục và tiếp cận tài chính, phản ánh nhiều ưu tiên của các nhà tài trợ. Một RCT sức khỏe liên quan đến bệnh thiếu máu, ảnh hưởng đến 40% trẻ em ở châu Á và châu Phi, ảnh hưởng đến sự phát triển thể chất và nhận thức của chúng. Tỷ lệ trong nhóm được nghiên cứu ở Delhi cao hơn: 69% trẻ em trước tuổi đi học bị thiếu máu và 30% bị giun đường ruột. Hơn 2.300 trẻ em được chia ngẫu nhiên vào một trong ba nhóm để được bổ sung vitamin A, sắt và điều trị tẩy giun theo từng giai đoạn. Trẻ em trong các nhóm điều trị tăng cân và đi học thường xuyên hơn\*.

Giáo dục là một lĩnh vực chính sách khác mà nhiều RCTs đã được thực hiện. Ví dụ, ở miền Tây của Kenya, tỷ lệ bỏ học ở các trường tiểu học là cao, và ở trẻ em gái cao hơn trẻ em trai. Trường học tính phí và tiền là cần thiết vì sách và đồ dùng học tập. Trong một cuộc thử nghiệm, 64 trong số 127 trường được mời ngẫu nhiên tham gia vào một chương trình trao học bổng cho các nữ sinh lớp 6 có điểm số thuộc top 15% trong các bài kiểm tra chính thức. Học

bổng đã làm tăng điểm bài kiểm tra cho các em gái, bao gồm cả những em chưa giành được học bổng, và (ít hơn) cho các em nam là những em thậm chí không đủ điều kiện. Tuy nhiên, chỉ trong một quận là có tác động đến việc đi học của học sinh. Trong khi đó, việc tham gia của giáo viên đã được cải thiện đáng kể\*\*.

Việc sử dụng RCTs đang lan rộng nhanh chóng đến các nền kinh tế phát triển. Một ví dụ về giật tít, 5.000 hồ sơ xin việc đã được chỉ định ngẫu nhiên hoặc đặt tên là “black-sounding” (“Âm thanh của người da đen”) hoặc “white-sounding” (“Âm thanh của người da trắng”). Các bản sơ yếu lý lịch đã được gửi để đáp ứng 1.300 công việc bán hàng hoặc hành chính được quảng cáo ở Boston và Chicago. Hai tập hồ sơ chất lượng cao và chất lượng thấp đã được gửi đến nhà tuyển dụng. Thành công được đánh giá bằng việc ứng viên có nhận được cuộc gọi lại hay không hoặc thư mời phỏng vấn qua email. Nghiên cứu kết luận rằng: “Sơ yếu lý lịch của những người nằm trong tập hồ sơ có tên “white - sounding” nhận được nhiều cuộc gọi lại hơn 50% so với sơ yếu lý lịch của những người thuộc tập hồ sơ có tên “black - sounding”. Tuy nhiên, sự khác biệt về vùng miền là điều quan trọng cần lưu ý - ví dụ, ở Chicago, những người sử dụng lao động sống trong các khu dân cư da đen ít phân biệt đối xử hơn với người da đen. Dựa trên ước tính của các nhà nghiên cứu, quảng cáo: “Sơ yếu lý lịch một người thuộc tập hồ sơ có tên “white” (da trắng) mang lại thêm nhiều cuộc gọi lại hơn khi có thêm 8 năm kinh nghiệm”\*\*\*.

\* Gustavo Bobonis, Edward Miguel, and Charu Puri-Sharma (2006), “Anemia and School Participations”, *Journal of Human Resources* 41, no. 4: 692-721.

\*\* Michael Kremer, Edward Miguel, and Rebecca Thornton (2009), “Incentives to Learn”, *Review of Economics and Statistics* 91, no. 3: 537-556.

\*\*\* Marianne Bertrand and Sendhil Mullainathan (2004), “Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination”, *American Economic Review* 94, no. 4: 991-1013.

Việc sử dụng RCTs có một số ưu điểm so với các phương pháp đánh giá khác:

- Chúng khắc phục được tình trạng thiếu dữ liệu cần thiết cho các phương pháp khác vì chúng tạo ra dữ liệu của riêng mình.
- Chúng có thể đánh giá những thay đổi nhỏ trong các chính sách bằng cách so sánh các cách đối xử khác nhau đối với các nhóm khác nhau.
- Chúng có thể xoa dịu một số xung đột ý thức hệ khi được thiết kế phù hợp.
- Chúng cho phép các đề xuất chính sách được thử ở quy mô nhỏ như các đề án thí điểm trước khi đưa ra cam kết lớn (và khó đảo ngược) đối với chúng.

Không cần phải nói, cũng có những hạn chế. Đã có nhiều tranh luận về việc liệu các kết quả từ RCTs có tổng quát hóa nhiều hay không. Liệu một thử nghiệm nhỏ về cách đẩy mạnh tiêm chủng cho trẻ em ở Delhi có bất kỳ thông tin nào để các nhà hoạch định chính sách tìm cách tăng cường sử dụng vắcxin ở Baltimore không? Tuy nhiên, trong khi đây rõ ràng là một câu hỏi hợp lệ, nó giả định rằng các dạng bằng chứng khác như ước lượng kinh tế lượng, khái quát hóa tốt hơn, điều này có thể không phải lúc nào cũng đúng.

Quan trọng hơn là những lo ngại về thiết kế RCTs và các vấn đề đạo đức liên quan. Việc sử dụng chúng đang được chú ý đến mức không phải tất cả các nhà nghiên cứu đều thiết lập các thử nghiệm cẩn thận và thực sự ngẫu nhiên. Ví dụ, nếu mọi người được thông báo rằng họ đang tham gia một cuộc thử nghiệm, điều này có thể thay đổi hành vi của họ, điều này cần được tính đến trong thiết kế. Tốt nhất, mọi người không nên biết họ đang trong một phiên tòa. Thiết kế

cũng cần thực sự tách biệt các tác động của chính sách đang được thử nghiệm, điều này có thể phức tạp. Nghề y có các hướng dẫn nghiêm ngặt về đạo đức quản lý các thử nghiệm, và điều này cũng phải như vậy đối với RCTs chính sách. Mặc dù các trường đại học và các cơ quan chuyên môn có các chính sách về đạo đức đối với bất kỳ hoạt động nghiên cứu nào của con người, nhưng không phải tất cả các RCTs đều được thực hiện bởi các học giả. Thế giới chính sách cũng cần một bộ quy tắc đạo đức đồng thuận quản lý RCTs.

Chính sách kinh tế cũng sẽ được hưởng lợi từ các tổng quan của Cochrane trong y học. Đây là những nghiên cứu tổng hợp khảo sát một cách có hệ thống và tóm tắt tất cả các bằng chứng hiện có về các loại điều trị khác nhau. Đã có rất nhiều nghiên cứu thực nghiệm về nhiều lĩnh vực chính sách, vô số các CBAs được tiến hành (mặc dù rất ít được đánh giá sau thực tế), và hiện nay số lượng kết quả từ RCTs đang gia tăng nhanh chóng. Kinh tế học phải tìm ra cách học hỏi từ những thành công và sai lầm trong chính sách trong quá khứ, để các nhà hoạch định chính sách trong tương lai có cơ hội tốt hơn trong việc đưa ra các quyết định làm tăng phúc lợi kinh tế xã hội.

## Kết luận

Chủ đề của chương này - làm thế nào để đánh giá mức độ hiệu quả của các chính sách kinh tế có thể được thực thi hoặc đã được thực thi trong thực tế - là một trong những khía cạnh thực tiễn quan trọng nhất của kinh tế học chính sách. Tuy nhiên, tất cả thường bị bỏ qua trong các bằng cấp kinh tế, vì vậy nhiều nhà kinh tế tốt nghiệp mà sau này làm việc

trong dịch vụ công phải học về các kỹ thuật này trong công việc. Chương này trình bày việc áp dụng kinh tế lượng hoặc hồi quy hưởng thụ hoặc phân tích chi phí - lợi ích rõ ràng là mang tính kỹ thuật hơn là giới thiệu. Mục đích ở đây là nhấn mạnh tầm quan trọng của việc đảm bảo rằng các chính sách thực hiện đúng mục tiêu của chúng, và làm nổi bật một số hạn chế của các kỹ thuật kinh tế hiện có. Một vài con số thì tốt hơn là không con số nào, và chính phủ có các chuyên gia sẽ tốt hơn là chính phủ bỏ qua bằng chứng. Nhưng, một cách công bằng, câu trả lời cho một thách thức hoặc vấn đề chính sách không bao giờ chỉ là một con số; mà luôn luôn có sự phán xét liên quan.

Một khi bằng chứng tồn tại, vấn đề là liệu và làm thế nào nó sẽ được sử dụng. Các kỹ thuật được mô tả trong chương này rõ ràng là liên quan đến các vấn đề phán đoán và có thể không chắc chắn. Những người có niềm tin chính trị vững chắc sẽ dễ dàng bỏ qua hoặc bác bỏ những bằng chứng trái ngược. Như Keynes đã từng viết: “Không có gì chính phủ ghét hơn là được cung cấp thông tin đầy đủ; vì nó làm cho quá trình đi đến quyết định trở nên phức tạp và khó khăn hơn nhiều”. Có thể các chính trị gia coi các nhà kinh tế chỉ là một tiếng nói trong số rất nhiều tiếng nói cần cân nhắc trong việc cân nhắc các quyết định chính sách của họ. Các nhà kinh tế ủng hộ hiệu quả kinh tế, trong khi các chính trị gia có tất cả các mục tiêu tiềm năng khác của chính sách. Mặt khác của đồng xu là các nhà kinh tế học, hoặc những người có quan điểm chính trị được hỗ trợ bởi các bằng chứng kinh tế nhất định, đôi khi đưa ra sự khẳng định chắc chắn quá mức đối với các đánh giá thực nghiệm của họ.

Đây là thời điểm khó khăn cho những tuyên bố về “sự thật”. Tương tự, đây là những thời điểm tuyệt vời để khám phá nhờ khả năng truy cập nhiều dữ liệu hơn, làm việc liên ngành hiệu quả hơn và các công cụ sáng tạo để giải thích và trình bày bằng chứng. Mục đích của cuốn sách này là đưa ra một trường hợp về vai trò của kinh tế học trong chính sách công, kinh tế học mang lại những hiểu biết đặc biệt về cách xã hội có thể sử dụng tốt nhất các nguồn lực sẵn có và việc tổ chức một xã hội đi cùng với sự quan tâm thích đáng đối với các bối cảnh phức tạp, xung đột sở thích, và kiến thức không chắc chắn là điều không dễ dàng. Câu trả lời đơn giản có lẽ là sai; câu trả lời phức tạp là không hấp dẫn. Nhưng thách thức này là một trong những thách thức quan trọng và kích thích nhất mà chúng ta phải đối mặt ngày nay, khi rất nhiều quốc gia đang trải qua tình trạng rạn nứt sâu; và tôi hy vọng độc giả được truyền cảm hứng để theo đuổi nhiều hơn những gì họ đã đọc trong cuốn sách này.

## Đọc thêm

### Tài liệu chuyên môn

Matthew D. Adler and Eric A. Posner (1999), “Rethinking Cost-Benefit Analysis,” University of Chicago Law School, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 72 (April).

Joshua Angrist and Steffen Pischke (2015), *Mastering Metrics*, Princeton University Press.

Simon Dietz and Cameron Hepburn (2013), “Benefit-Cost Analysis of Non-marginal Climate and Energy Projects, *Energy Economics* 40: 61-71.

Christian Gollier (2013), *Pricing the Planet’s Future*, Princeton University Press.

Jiehan Guo et al. (2006), “Discounting and the Social Cost of Carbon: A Closer Look at Uncertainty,” *Environmental Science & Policy* 9: 205-216.

### *Kinh điển*

Robert K. Merton (1968), “The Matthew Effect in Science,” *Science* 159, no. 3810: 56-63.

Frank Ramsey (1928), “A Mathematical Theory of Saving,” *Economic Journal* 38, no. 152: 543-559.

### *Phân tích chi phí - lợi ích*

Kenneth Arrow et al. (2012), “How Should Benefits and Costs Be Discounted in an Intergenerational Context?” Resources for the Future, <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-DP-12-53.pdf>.

Peter A. Diamond and Jerry A. Hausman (1994), “Contingent Valuation: Is Some Number Better Than No Number?,” *Journal of Economic Perspectives*. 8, no. 4 (Autumn): 45-64.

Daniel Fujiwara and Ross Campbell (2011), “Valuation Techniques for Social Cost Benefit Analysis: A Discussion of the Current Issues,” HM Treasury, UK Department of Work and Pensions (July), [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/209107/greenbook\\_valuationtechniques.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209107/greenbook_valuationtechniques.pdf).

Jerry Hausman (2012), “Contingent Valuation: From Dubious to Hopeless,” *Journal of Economic Perspectives* 26, no. 4: 43-56.

HM Treasury (2018), *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/685903/The\\_Green\\_Book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf).

John A. List, Paramita Sinha, and Michael H. Taylor (2006), “Using Choice Experiments to Value Non-market Goods and Services: Evidence from Field Experiments,” *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 5, no. 2.

David Pearce et al. (2003), “Valuing the Future: Recent Advances in Social Discounting,” *World Economics* 4, no. 2 (Apr/Jun): 121-141.

US Environmental Protection Agency, “Guidelines for Preparing Economic Analyses” (chapter on discounting), [\\$https://yosemite.epa.gov/ee/epa/eerm.nsf/vwan/ee-0568-06.pdf](https://yosemite.epa.gov/ee/epa/eerm.nsf/vwan/ee-0568-06.pdf).

### *Thẩm định chính sách*

Robert W. Hahn (2019), “Building on Foundations for Evidence-Based Policy,” *Science* 364, no. 6440: 534-535.

Robert W. Hahn and Paul C. Tetlock (2008), “Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?,” *Journal of Economic Perspectives* 22, no. 1: 67-84, [\\$https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.22.1.67](https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.22.1.67).

Dieter Helm and Colin Mayer (2016), “Infrastructure: Why It Is Under-provided and Badly Managed,” *Oxford Review of Economic Policy* 32, no. 3: 343-359.

Catherine L. Kling, Daniel J. Phaneuf, and Jinhua Zhao (2012), “From Exxon to BP: Has Some Number Become Better Than No Number?,” *Journal of Economic Perspectives* 26, no. 4: 3-26.

Sally Sadoff (2014), “The Role of Experimentation in Education Policy,” *Oxford Review of Economic Policy* 30, no. 4: 597-620.

Cass Sunstein (2018), *The Cost-Benefit Revolution*, MIT Press.

### *Các phương pháp thử nghiệm ngẫu nhiên có kiểm soát (RCTs) và các phương pháp thực nghiệm*

Abhijit Banerjee and Esther Duflo (2009), “The Experimental Approach to Development Economics,” *Annual Review of Economics* 1, no. 1: 151-178.

Abhijit Banerjee and Esther Duflo (2011), *Poor Economics*, Public Affairs.

Angus Deaton and Nancy Cartwright (2018), “Understanding and Misunderstanding Randomized Controlled Trials,” *Social Science & Medicine*, 210: 2-21.

John A. List (2011), “Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off,” *Journal of Economic Perspectives* 25 (3): 3-16.

## **LỜI CẢM ƠN**

Cuốn sách này được xây dựng dựa trên một khóa học mà tôi đã giảng dạy tại Khoa Kinh tế tại Đại học Manchester từ năm học 2014/2015 đến 2017/2018, và tôi xin chân thành cảm ơn các đồng nghiệp của tôi ở Khoa, đặc biệt là Martyn Andrews, Peter Backus, Ralf Becker, Rachel Griffith, Ed Manderson và Dan Rigby. Tôi cũng muốn gửi lời cảm ơn tới các kỹ thuật viên tốt nghiệp trong khóa học, Bob Hindle, Cahal Moran và Mohsen Veisi. Tôi biết ơn tất cả các sinh viên đã sử dụng Econ 20431 trong bốn năm đó, vì đã đặt ra những câu hỏi khiến tôi phải suy nghĩ, vì phản hồi của họ, và vì sự nhiệt tình của họ đối với kinh tế học và dịch vụ công. Tôi muốn cảm ơn các đồng nghiệp của tôi tại Đại học Cambridge, đặc biệt là Toke Aidt, Carolina Alves, Dennis Grube, Flavio Toxvaerd, và trên hết là Michael Kenny vì sự chào đón, hỗ trợ và sẵn sàng để tôi giảng về những chủ đề trong khoá học Thạc sĩ chính sách công. Đặc biệt cảm ơn Don Ross và Alex Teytelboym đã nhận xét về các phần của cuốn sách này. Tôi cũng đã được hưởng lợi rất nhiều từ việc trở thành một trong những người đóng góp cho dự án Kinh tế học CORE và đặc biệt cảm ơn Sam Bowles và Wendy Carlin vì những hiểu biết sâu sắc của họ về cách làm cho kinh tế học trở nên chặt chẽ đồng thời tinh tế và phù hợp cho thế hệ tiếp theo.

Trong nhiều năm, tôi cũng đã được hưởng lợi từ kinh nghiệm đóng góp vào một số lĩnh vực chính sách công ở Vương quốc Anh, và từ những hiểu biết sâu sắc của nhiều nhà kinh tế

và công chức mà tôi đã làm việc trong nhiều năm tại Ủy ban Cạnh tranh, BBC Trust, Ủy ban Tư vấn Di cư, Ủy ban Vốn Tự nhiên, Ủy ban và Hội đồng Chiến lược Công nghiệp, và Hội đồng Chuyên gia Cạnh tranh Kỹ thuật số. Tôi đã học được rất nhiều điều từ Kate Barker, Jagjit Chada, John Fingleton, Jason Furman, Andy Haldane, Jonathan Haskel, Dieter Helm, David Metcalf, Gus O'Donnell và Dave Ramsden, và những người khác.

Tôi đặc biệt muốn nhắc đến Peter Sinclair, người thầy đầu tiên dạy tôi môn kinh tế học khi tôi còn là sinh viên năm thứ nhất của Trường cao đẳng Brasenose, Đại học Oxford, vào cuối những năm 1970. Peter là một nhà kinh tế học thông thái, hiểu biết rộng, đồng thời là một giảng viên tài năng và truyền cảm hứng. Ông là bệ phóng cho nhiều nhà kinh tế học nổi tiếng trong sự nghiệp của họ. Tôi đã cố gắng, dù chưa được hoàn hảo, trong cuốn sách này để đạt được khả năng trình bày rõ ràng như ông và thiên tài của ông trong việc tìm kiếm các ví dụ hấp dẫn và sống động để đưa lý thuyết vào cuộc sống. Paul Geroski, Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh, là một nguồn cảm hứng khác cho tôi trong sự nghiệp chính sách của mình; làm việc với ông ấy giống như tham gia một khóa học hằng ngày về kinh tế học ứng dụng.

Tôi cũng gửi lời cảm ơn đặc biệt đến Julia Wdowin tại Viện Bennett, Đại học Cambridge, vì sự hỗ trợ nghiên cứu không mệt mỏi của cô ấy. Cũng xin cảm ơn tất cả đội ngũ tại Nhà xuất bản Đại học Princeton vì sự giúp đỡ tuyệt vời của họ, đặc biệt là Sarah Caro, vì sự nhiệt tình của cô ấy đối với cuốn sách này.

Hơn bao giờ hết, tôi đặc biệt biết ơn chồng tôi, Rory, người đã bên tôi khi tôi viết cuốn sách này trong kỳ nghỉ và trong tất cả những lúc rảnh rỗi, và tất nhiên là cả chú chó Cabbage vì đã giúp tôi suy nghĩ mỗi khi đưa Cabbage đi dạo.

## **PHỤ LỤC: Thặng dư của người tiêu dùng và sẵn sàng chi trả/sẵn sàng chấp nhận**

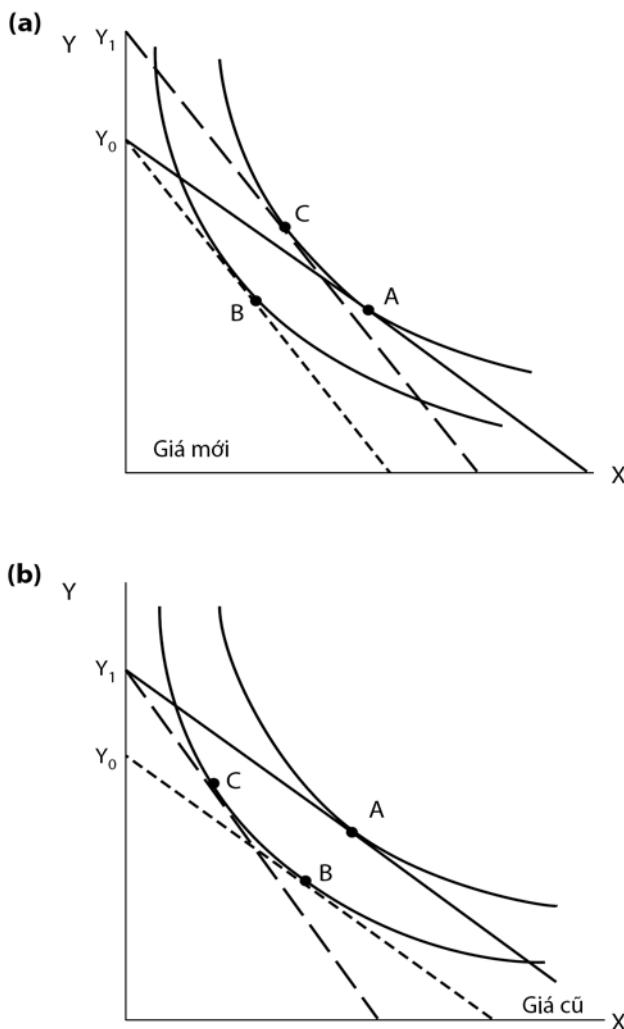
Chương 2 đã thảo luận về khái niệm thặng dư của người tiêu dùng. Đây là số tiền mà người tiêu dùng sẵn sàng trả vượt quá mức giá mà họ thực sự phải trả cho một món hàng. Các thước đo mức độ sẵn sàng chi trả (WTP) và mức độ sẵn sàng chấp nhận (WTA) được thảo luận trong Chương 8 có liên quan đến thặng dư của người tiêu dùng và do đó có thể liên quan đến phúc lợi kinh tế.

Hãy xem xét sự thay đổi về giá tương đối giữa hai loại hàng hóa, điều này làm thay đổi độ dốc của đường giới hạn ngân sách (mỗi cá nhân phải dùng bao nhiêu quả dừa để đổi lấy một quả dứa). Trong hình A.1, quả dứa (trục x) trở nên đắt hơn khi đường giới hạn ngân sách chuyển từ đường nét liền sang đường nét đứt phản ánh giá mới.

*Biến thiên bù đắp (Compensating variation)* là số tiền mà một cá nhân sẵn sàng chấp nhận để đền bù cho sự thay đổi giá tương đối - đó là số thu nhập giữ họ trên cùng một đường bằng quan như tại A khi sự thay đổi giá đưa họ đến B ( $= Y_1 - Y_0$  có giá trị theo giá mới).

*Biến thiên tương đương (Equivalent variation)* là số tiền mà một cá nhân sẽ phải trả để tránh sự thay đổi - đó là số thu nhập sẽ đưa họ đến cùng một đường bằng quan

như tại B nếu sự thay đổi giá đã xảy ra ( $Y_1$ ,  $-Y_0$ , có giá trị theo giá cũ).



**Hình A.1. Biến thiên bù đắp và biến thiên tương đương**

Các biểu đồ này cho thấy các đường bằng quan của một cá nhân. Khi được tổng hợp trên các tiện ích riêng lẻ, lãi hoặc lỗ trong biến động cho vay tương đương hoặc biến động bù

đáp là các thước đo thặng dư của người tiêu dùng (diện tích dưới đường cầu vượt quá giá thị trường - xem Chương 2). Chúng khác nhau vì chúng được định giá ở các mức giá tương đối khác nhau; đây là điểm được đưa ra trong Chương 1 về sự khác biệt giữa việc đánh giá một sự thay đổi chính sách từ quan điểm của những người chiến thắng hay kẻ thất bại. Bạn có quan điểm của ai - nói cách khác, giá tương đối được sử dụng để đánh giá sự thay đổi - xác định thước đo mức phúc lợi đạt được.

Những thay đổi trong biến thiên bù đắp và biến thiên tương đương có liên quan đến các biện pháp WTP và WTA được thảo luận trong Chương 8 theo những cách sau:

Một thay đổi tích cực trong biến thiên bù đắp là số tiền tối đa mà một người sẵn sàng trả để có được sự tăng độ thỏa dụng phát sinh từ sự thay đổi trạng thái của thế giới. Một thay đổi tiêu cực trong biến thiên tương đương là mức sẵn sàng trả tối đa để ngăn chặn sự thay đổi làm giảm độ thỏa dụng. Một sự thay đổi tích cực trong sự biến thiên tương đương là mức tối thiểu mà người đó sẵn sàng chấp nhận để bồi thường cho việc bỏ qua một sự thay đổi làm tăng độ thỏa dụng.

WTP và WTA cũng có thể được đánh giá theo những thay đổi về thu nhập hoặc số lượng của một hàng hóa (phi thị trường) hơn là những thay đổi về giá cả. Việc lựa chọn sử dụng cái nào phụ thuộc vào việc phân bổ quyền tài sản: Có ai đó thực sự được hỏi về việc từ bỏ thứ mà họ đã có quyền không? Trong trường hợp đó, đó là WTA.

Sự sẵn sàng trả cho một thứ gì đó thường thấp hơn một chút so với sự sẵn sàng chấp nhận bồi thường cho sự vắng mặt hoặc mất mát của nó, điều này không có gì đáng ngạc

nhiên vì cả hai được đánh giá ở các mức giá tương đối khác nhau: không có sự thay đổi và có sự thay đổi. Cũng có một tác động thu nhập theo nghĩa là quan điểm của một người nào đó về số tiền họ có thể chi trả đương nhiên sẽ ít hơn số tiền họ muốn nhận được trong khoản bồi thường. Trong thực tế, khoảng cách giữa cả hai có thể lớn hơn so với điều mà người ta có thể mong đợi. Đôi khi có ý kiến cho rằng điều này phản ánh tác động của hiệu ứng đóng khung tiêu cực so với hiệu ứng đóng khung tích cực (Chương 5). Có một số bằng chứng cho thấy sự khác biệt lớn hơn đối với hàng hóa phi thị trường hoặc hàng hóa công cộng; ví dụ, con số WTA vượt quá con số WTP cho một con đường mới đi qua một thang cảnh ở nông thôn hơn là cho việc phát triển nhà ở thuộc khu vực đô thị. Sự khác biệt giữa cả hai có xu hướng cao hơn khi không có sản phẩm thay thế gần gũi cho những điều tốt đẹp hoặc tiện nghi được đề cập.

## Các thuật ngữ chuyên ngành

*Adverse selection (Lựa chọn bất lợi):* Một tình huống xảy ra do bất cân xứng thông tin, dẫn đến sự sai lệch trong phân bổ thị trường. Người mua hoặc người bán nắm giữ nhiều thông tin hơn về giá trị kỳ vọng của giao dịch mà họ không tiết lộ, dẫn đến tăng rủi ro.

*Allocative efficiency (Hiệu quả phân bổ):* Một tình huống trong đó đơn vị cuối cùng của mỗi hàng hóa hoặc dịch vụ được sản xuất ra có lợi ích cận biên cho người tiêu dùng bằng với chi phí cận biên của cung. Mức sản lượng của sản xuất ngang bằng với chi phí cận biên của nó và đáp ứng sở thích của người tiêu dùng.

*Benefit-cost ratio (Tỷ lệ lợi ích - chi phí, BCR):* Một chỉ số được sử dụng trong phân tích chi phí - lợi ích; nếu lớn hơn một, lợi ích mong đợi vượt quá chi phí mong đợi.

*Choice architecture (Kiến trúc lựa chọn):* Sự thừa nhận rằng đóng khung, bối cảnh và thiết kế các lựa chọn thay thế được lựa chọn có thể ảnh hưởng đến việc ra quyết định của cá nhân.

*Club goods (Hàng hóa câu lạc bộ):* Hàng hóa có tính chất loại trừ nhưng không có tính chất đối thủ.

*Collective action problem (Vấn đề hành động tập thể):* Đó là một tình huống mà ở đó mâu thuẫn về lợi ích và động cơ ăn không giữa các cá nhân có ý nghĩa là những lợi ích từ

việc hợp tác để đạt được mục tiêu chung hoặc có được hàng hóa công đã bị bỏ qua.

*Compensating variation (Biến thiên bù đắp):* Số tiền sẽ đưa người tiêu dùng trở lại mức thỏa dụng ban đầu của họ sau khi giá hàng hóa hoặc dịch vụ thay đổi.

*Competition policy (Chính sách cạnh tranh):* Các chính sách cho phép gia nhập mới và làm cho thị trường hoạt động tốt hơn, khuyến khích đổi mới và nâng cao hiệu quả trên các thị trường cá nhân, với mục đích cuối cùng là phúc lợi người tiêu dùng cao hơn. Chính sách được áp dụng trong các lĩnh vực liên quan đến chống độc quyền và các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, tự do hóa thị trường, kiểm soát viện trợ của nhà nước và kiểm soát sáp nhập.

*Concentration ratios (Tỷ lệ tập trung):* Tỷ lệ tổng doanh thu của một số công ty lớn nhất (ví dụ, năm trong số mười công ty hàng đầu) trên thị trường trên tổng doanh thu trên thị trường.

*Conduct regulation (Quy định việc thực hiện):* Quy định liên quan đến mong muốn hoặc dự kiến của các cơ quan quản lý và thực thể quản lý.

*Contestability (Khả năng cạnh tranh):* Sự dễ dàng mà các nhà cung cấp mới có thể tham gia vào thị trường.

*Contract curve (Đường cong hợp đồng):* Tập hợp các điểm thương mại cùng có lợi giữa những người tham gia thị trường, phản ánh sự phân bổ ban đầu khác nhau của các nguồn lực.

*Creative destruction (Sự phá hủy sáng tạo):* Thuật ngữ của Schumpeter chỉ sự ra đời năng động của các công ty đổi mới và sự ra đi của những công ty kém hiệu quả trong nền kinh tế thị trường.

*Deadweight loss (Tổn thất tải trọng):* Là tổn thất tuyệt đối về hiệu quả kinh tế khi một thị trường không cạnh tranh hoàn hảo.

*Deferred acceptance (Chấp nhận hoãn lại):* Một thuật toán để kết hợp hiệu quả cung và cầu trong các bối cảnh như thị trường việc làm hoặc thị trường hẹn hò.

*Edgeworth box (Hộp Edgeworth):* Một công cụ thể hiện khả năng phân phối hai hàng hóa giữa hai thực thể.

*Entry barriers (Rào cản gia nhập):* Những trở ngại có thể gây khó khăn cho các doanh nghiệp mới tham gia vào một thị trường nhất định. Chúng có thể bao gồm các yêu cầu cấp phép, đăng ký, chi phí cố định hoặc khởi động, thiếu kỹ năng và khả năng tiếp cận nguyên liệu.

*Envelopment (Bao phủ):* Một chiến thuật thường được sử dụng trong thị trường kỹ thuật số khi biểu mẫu phẳng mở rộng thành các hoạt động ngoài các hoạt động ban đầu, bằng cách sử dụng dữ liệu khách hàng mà nó đã xây dựng.

*Equity:* Công bằng.

*Equivalent variation (Biến thiên tương đương):* Số lượng mà sẽ đưa người tiêu dùng đến mức thỏa dụng mới nếu xảy ra sự thay đổi về giá của một hàng hóa hoặc dịch vụ.

*Externality (Ngoại tác):* Là lợi ích hoặc chi phí tích lũy cho bên thứ ba như một hệ quả của hoạt động sản xuất hoặc tiêu dùng.

*Free riding (Tình trạng ăn không):* Huống lợi từ hàng hóa công cộng mà không phải trả tiền cho chúng.

*General equilibrium (Cân bằng tổng thể):* Trạng thái cân bằng đồng thời của tất cả các thị trường tạo nên nền kinh tế.

*Hedonic valuation (Định giá hưởng thụ):* Một mô hình liên kết giá cả với các đặc trưng bên trong của hàng hóa đang được bán.

*Chỉ số Herfindahl-Hirschman Index:* Chỉ số đo lường mức độ tập trung thị trường của một ngành nhất định và là chỉ số đánh giá mức độ cạnh tranh giữa các công ty trong ngành đó.

*Heuristics:* Quy tắc may rủi/Quy tắc ngón chân cái.

*Incentive compatibility (Khả năng tương thích khuyến khích):* Tình huống khi các khuyến khích của mỗi cá nhân tương thích với các khuyến khích của tất cả những người khác.

*Indifference curve (Đường bằng quan):* Các điểm trên biểu đồ thể hiện sự kết hợp các lượng khác nhau của hai hàng hóa mà giữa đó người tiêu dùng không quan tâm đến mức độ thỏa dụng mà họ nhận được.

*Information asymmetries (Bất cân xứng thông tin):* Tình huống mà một bên (trong một giao dịch hoặc thỏa thuận) có nhiều thông tin hơn hoặc tốt hơn so với bên kia.

*Innovation rents (Đặc lợi đổi mới):* Lợi nhuận cao hơn mà một công ty có thể tạo ra do sản phẩm hoặc dịch vụ tiên tiến, thường được bảo vệ bởi bằng sáng chế.

*Internal rate return (Tỷ lệ hoàn vốn nội bộ) (IRR):* Tỷ lệ lợi nhuận kỳ vọng tính theo giá trị hiện tại ròng do một dự án đầu tư tạo ra, thường được so sánh với một mức cụ thể.

*Intrinsic motivation (Động lực nội tại):* Các động lực phi kinh tế cho các quyết định kinh tế, chẳng hạn như dịch vụ công hoặc lòng vị tha.

*Isoquants (Đảng lượng):* Tập hợp các điểm trên biểu đồ cho thấy kết hợp đầu vào khác nhau sẽ dẫn đến cùng một mức đầu ra.

*Land value tax (Thuế giá trị đất):* Là loại thuế đánh vào giá trị của đất (trước khi có bất kỳ công trình xây dựng hoặc cải tạo nào).

*Marginal rate of substitution-MRS (Tỷ lệ thay thế biên):* Tỷ lệ mà người tiêu dùng sẵn sàng từ bỏ một lượng nhất định của một hàng hóa để đổi lấy một đơn vị nhiều hơn một hàng hóa khác.

*Marginal rate of technical substitution-MRTS (Tỷ lệ thay thế kỹ thuật biên):* Tỷ lệ mà một đầu vào sản xuất có thể được thay thế cho một đầu vào khác, giữ cho mức đầu ra không đổi.

*Market definition (Định nghĩa thị trường):* Các ranh giới của thị trường về những gì hàng hóa hoặc dịch vụ có thể thay thế cho nhau trong sản xuất hoặc ủy thác, được sử dụng trong chính sách cạnh tranh để đánh giá doanh nghiệp nào cạnh tranh hiệu quả với nhau.

*Market design (Thiết kế thị trường):* Các công cụ thường là thuật toán - để thiết kế lại các quy tắc mà giao dịch xảy ra và kết cấu hạ tầng cho phép giao dịch, nhằm cung cấp các giải pháp thực tế cho các vấn đề trong thế giới thực.

*Market failure (Thất bại thị trường):* Một tình huống trong đó việc phân bổ các nguồn lực trên thị trường tự do không hiệu quả. Điều này có thể phát sinh do ngoại tác tiêu cực, độc quyền hoặc thiếu cung cấp hàng hóa công. Có một thiệt hại tổng thể về phúc lợi xã hội liên quan đến sự thất bại của thị trường.

*Microlives:* Một đơn vị đo lường 30 phút về tuổi thọ.

*Micromorts*: Một đơn vị đo lường rủi ro một phần triệu cơ hội đột tử.

*Monopoly rent (Đặc lợi độc quyền)*: Lợi nhuận trên mức bình thường thu được từ việc có sức mạnh thị trường và sản xuất số lượng dưới mức cạnh tranh tại các mức giá trên mức giá cả cạnh tranh.

*Moral hazard (Rủi ro đạo đức)*: Xu hướng thay đổi hành vi, cụ thể là hành động theo hướng rủi ro, một khi cá nhân/bên được bảo hiểm trả chi phí nhầm bảo vệ khỏi những rủi ro có thể xảy ra đối với mình.

*Natural monopoly (Độc quyền tự nhiên)*: Là loại hình độc quyền phát sinh khi một trong số các công ty hoạt động hiệu quả nhất trong một ngành nhất định. Điều này thường xảy ra khi có chi phí cố định hoặc chi phí ban đầu cực kỳ cao, nguyên liệu thô khan hiếm hoặc công nghệ liên quan.

*Net present value - NPV (Giá trị hiện tại ròng)*: Giá trị của chi phí hoặc lợi ích trong tương lai được tính bằng lãi suất để quy chúng theo đồng đôla hoặc euro ngày nay.

*Network effects (Hiệu ứng mạng)*: Giá trị khi có thêm một người sử dụng một hàng hóa hoặc dịch vụ bổ sung vào lợi ích mà những người dùng khác thu được từ hàng hóa hoặc dịch vụ.

*Occupational licensing (Cấp phép hành nghề)*: Một cách mà chính phủ quy định số lượng những người có thể làm một nghề nhất định, thiết lập giới hạn số lượng giấy phép có thể được cấp cho những người muốn làm việc trong một số ngành nghề nhất định.

*Pareto efficient (Hiệu quả Pareto)*: Một trạng thái trong nền kinh tế nơi các nguồn lực được phân bổ theo cách mà

chúng không thể được phân bổ lại theo bất kỳ cách nào khác để làm cho ít nhất một cá nhân trở nên tốt hơn mà không làm cho ít nhất một cá nhân trở nên tồi tệ hơn.

*Pareto improvement (Cải thiện Pareto):* Sự phân bổ lại sao cho ít nhất một cá nhân có thể được cải thiện tốt hơn, mà không có bất kỳ cá nhân nào bị làm cho tồi tệ hơn.

*Partial equilibrium (Cân bằng từng phần):* Việc xác định giá cả và số lượng trong một bộ phận nhất định của nền kinh tế, tách biệt hoạt động của nó khỏi các lĩnh vực còn lại khác.

*Peak loading (Mức tải cao điểm):* Khoảng thời gian khi nhu cầu về một sản phẩm hoặc dịch vụ trong một khoảng thời gian nhất định cao hơn đáng kể so với mức cầu trung bình.

*Positional goods (Hàng hóa có địa vị):* Hàng hóa được đánh giá cao vì tính khan hiếm tương đối, nó tiết lộ một số thông tin về vị thế xã hội tương đối của người tiêu dùng.

*Price elasticity of demand (Độ co giãn của cầu theo giá):* Là thước đo về cách cầu phản ứng với sự thay đổi giá của một sản phẩm nhất định.

*Price inelastic (Không co giãn theo giá):* Khi nhu cầu của người tiêu dùng (tương đối) không phản ứng với những thay đổi về giá của một hàng hóa hoặc dịch vụ nhất định, thường xảy ra với hàng hóa thiết thực như hàng cao cấp.

*Process innovation (Đổi mới quy trình):* Một phương pháp sản xuất hoặc phân phối mới hoặc được cải tiến nhằm mục đích dẫn đến hiệu quả cao hơn cho một công ty.

*Product innovation (Đổi mới sản phẩm):* Quá trình mà phiên bản mới hoặc cải tiến hàng hóa hoặc dịch vụ được đưa vào thị trường.

*Product mix efficiency (Hiệu quả kết hợp sản phẩm):* Hỗn hợp hàng hóa và dịch vụ trong nền kinh tế đang ở đường giới hạn khả năng sản xuất và phản ánh tốt nhất sở thích của người tiêu dùng.

*Production possibility frontier (Đường giới hạn khả năng sản xuất):* Tất cả sự kết hợp của sản lượng tối đa có thể có trong nền kinh tế của hai hàng hóa hoặc dịch vụ khi tất cả các nguồn lực sẵn có được sử dụng một cách hiệu quả.

*Productive efficiency (Hiệu quả sản xuất):* Là trạng thái mà tất cả hàng hóa và dịch vụ trong một nền kinh tế đang được sản xuất với chi phí thấp nhất. Trong trường hợp này, không thể sản xuất thêm bất kỳ hàng hóa hoặc dịch vụ nào mà không sản xuất bớt hàng hóa hoặc dịch vụ khác.

*Projection bias (Thiên kiến dự đoán):* Một đặc điểm quan sát được về nhận thức của con người, theo đó thị hiếu và sở thích được cho là giữ nguyên, không thay đổi theo thời gian.

*Prospect theory (Lý thuyết triển vọng):* Một tập hợp các quy tắc về cách mọi người đưa ra quyết định giữa các lựa chọn thay thế có liên quan đến rủi ro và sự không chắc chắn, điểm tham chiếu bất biến, ngại rủi ro và sở thích bất cân xứng giữa được và mất.

*Public good (Hàng hóa công cộng):* Là hàng hóa có mức tiêu thụ không có đối thủ (một người tiêu thụ nó không ngăn cản người khác làm như vậy) và cũng không loại trừ (không thể ngăn cản mọi người tiêu thụ nó).

*Regulatory arbitrage (Chênh lệch giá hợp pháp):* Tìm cách để lách các quy định tốn kém một cách hợp pháp.

*Regulatory asset base (RAB) (Căn cứ quy định tài sản):* Tài sản thuộc sở hữu của một công ty cung cấp dịch vụ sản phẩm công cộng có giá và / hoặc tỷ suất sinh lợi được điều chỉnh theo quy định.

*Regulatory capture (Nắm bắt quy định):* Quy định về lợi ích của ngành được điều chỉnh.

*Rent seeking (Tìm kiếm đặc lợi):* Việc theo đuổi lợi ích (vượt quá chi phí) của một cá nhân hoặc công ty không mang lại lợi ích về mặt phúc lợi kinh tế cho xã hội.

*Revealed preference (Sở thích được bộc lộ):* Sở thích của người tiêu dùng được bộc lộ bằng hành vi thực tế, chứ không phải là sở thích đã tuyên bố hoặc được nêu.

*Risk compensation (Bù đắp rủi ro):* Xu hướng mọi người thay đổi hành vi của họ theo mức độ rủi ro mà họ nhận thức được trong một tình huống nhất định. Khi rủi ro được coi là thấp hơn, mọi người sẽ hành xử ít thận trọng hơn.

*Social capital (Vốn xã hội):* Các thể chế và mối quan hệ làm nền tảng rộng rãi cho các giao dịch kinh tế bằng lòng tin và giảm bớt tình trạng hưởng lợi miễn phí.

*Social discount rate (Tỷ lệ chiết khấu xã hội):* Một tỷ lệ nhằm mục đích đặt giá trị hiện tại từ quan điểm của xã hội về chi phí và lợi ích trong tương lai; đặc biệt hữu ích cho các phân tích chi phí - lợi ích với tầm nhìn thời gian dài cần tính đến các thế hệ tương lai.

*Social welfare functions (Hàm phúc lợi xã hội):* Tập hợp các hàm thỏa dụng riêng lẻ cho phép xếp hạng các kết quả kinh tế khác nhau.

*Stated preference (Sở thích được nêu):* Sở thích của người tiêu dùng như đã nêu, ví dụ, trong các cuộc khảo sát.

*Tragedy of the commons (Bi kịch của tài nguyên chung):* Một tình huống mà các cá nhân tìm cách tối đa hóa lợi ích của riêng họ có được từ việc sử dụng một nguồn tài nguyên chung, dẫn đến việc khai thác quá mức tài nguyên đó.

*Value of a statistical life - VSL (Giá trị thống kê của cuộc sống):* Một thước đo số tiền mà một cá nhân sẵn sàng trả để giảm nguy cơ tử vong của họ, khác với định giá một cuộc sống. Thước đo này có thể được sử dụng trong trường hợp có nguy cơ tử vong ở các môi trường, nghề nghiệp hoặc địa điểm khác nhau.

*Weighted average cost of capital (Chi phí sử dụng vốn bình quân gia quyền):* Phép đo chi phí sử dụng vốn của một công ty, kết hợp các nguồn tài chính khác nhau của họ theo số tiền họ huy động được từ mỗi nguồn.

*Welfare economics (Kinh tế học phúc lợi):* Một nhánh kinh tế học liên quan đến phân tích hiệu quả kinh tế và phúc lợi xã hội.

*Willingness to accept - WTA (Sẵn sàng chấp nhận):* Mức thấp nhất mà một người tiêu dùng phải trả để có một hàng hoá hoặc chấp nhận một điều tồi tệ chẳng hạn như ô nhiễm.

*Willingness to pay - WTP (Sẵn sàng chi trả):* Mức cao nhất mà một người tiêu dùng sẽ chi trả cho một đơn vị hàng hoá hoặc dịch vụ.

*Winner's curse (Lời nguyền của kẻ thắng cuộc):* Là việc người đấu giá thành công trả quá nhiều tiền trong một cuộc đấu giá, khi số tiền đặt giá vượt quá giá trị của tài sản, chẳng hạn như do thông tin không đầy đủ hoặc do cảm xúc chi phối.

*X-inefficiency (Tính phi hiệu quả X): Khi thiếu áp lực cạnh tranh trong một thị trường hoặc ngành dẫn đến việc cải thiện hiệu quả theo thời gian ít hơn hoặc giảm chi phí theo thời gian ít hơn so với trong một môi trường cạnh tranh.*

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT  
Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội, ĐT: 080 49221, Fax: 080 49222  
Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.org.vn  
Sách điện tử: www.stbook.vn, www.thuviencoso.vn

### TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

PGS.TS. Vũ Văn Hà, PGS.TS. Đoàn Minh Huấn  
(Đồng chủ biên)

- **MỐI QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG TRONG ĐIỀU KIỆN  
NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA:  
THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH**

PGS.TS. Nguyễn Văn Phúc

- **PHÂN TÍCH VÀ ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH**

PGS.TS. Trần Đình Thiên (Chủ biên)

- **CÁC THÀNH PHẦN KINH TẾ VIỆT NAM -  
VẤN ĐỀ VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH**

ISBN 978-604-57-7308-6



9 786045 773086



MÃ ĐỊNH DANH  
CUỐN SÁCH



8935279137152